

La Policía

Funciones y responsabilidades en la buena gobernanza del sector de seguridad

Acerca de esta serie

Los Documentos informativos de la RSS brindan introducciones concisas sobre los temas y los conceptos de la buena Gobernanza del Sector de Seguridad (GSS) y de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS). Esta serie resume los debates actuales, explica los términos clave y presenta las tensiones centrales a partir de una amplia gama de experiencias internacionales. Los Documentos informativos de la RSS no promueven modelos, políticas o propuestas específicos para la buena gobernanza o la reforma, sino que brindan más recursos que les permitirán a los lectores aumentar sus conocimientos sobre cada tema. Los Documentos informativos de la RSS son un recurso para las partes interesadas en la gobernanza y la reforma de la seguridad que busquen entender y también evaluar de manera crítica los enfoques actuales para la buena GSS y la RSS.

Sobre este Documento informativo de la RSS

Este Documento informativo de la RSS aborda las funciones y responsabilidades de la policía en la buena Gobernanza del Sector de Seguridad (GSS). Por sus poderes especiales y la proximidad con la población, la manera en que la policía realiza su trabajo afecta directamente la seguridad cotidiana de las personas y de las comunidades, así como el carácter democrático del Estado en sí. Aunque las organizaciones policiales difieren según los países, este Documento informativo de la RSS explica la manera en que los mismos principios de buena GSS y los servicios policiales democráticos se pueden adaptar a cada contexto.

Este Documento informativo de la RSS responde las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Qué es la policía? [Página 2](#)
- ▶ ¿Cuáles son las características típicas de los servicios policiales eficaces? [Página 3](#)
- ▶ ¿Cómo contribuyen los servicios policiales democráticos a la buena GSS? [Página 4](#)
- ▶ ¿Cuáles son las características típicas del control civil democrático de la policía? [Página 6](#)
- ▶ ¿Cómo afecta la RSS a la policía? [Página 9](#)

¿Qué es la policía?

La policía es el proveedor estatal de servicios de seguridad con la tarea principal de proteger a las personas y a la propiedad mediante la asistencia pública, la aplicación de la ley, el control y la prevención del delito y el mantenimiento del orden público. La policía es una parte integral de la cadena de justicia penal que vincula la provisión de seguridad y de justicia del Estado con los servicios del sector de justicia más amplio, incluidos los sistemas jurídicos y los centros correccionales y penales, entre otros. Para obtener más información sobre el lugar de la policía en el sector de justicia, consulte el Documento informativo de la RSS sobre “El sector de justicia”.

La policía suele estar en la primera línea de la provisión de seguridad pública que brinda el Estado. Por lo tanto, es el proveedor de seguridad que con más frecuencia se encuentra la población en su vida diaria. Para cumplir su misión, la policía cuenta con poderes especiales que, bajo circunstancias específicas y legalmente definidas, le permiten de manera temporal restringir el ejercicio de los derechos básicos, privar a las personas de su libertad y hacer uso de la fuerza, incluida la fuerza letal. **Por sus poderes y su proximidad con la población, la manera en que la policía cumple sus deberes tiene un impacto directo en la seguridad de las personas y las comunidades, así como en el carácter del Estado.**

Más allá de estas características comunes, los organismos policiales varían mucho de un país a otro según su organización, estructura interna, misión y métodos de trabajo. No existen dos sistemas de servicios policiales estatales exactamente iguales. Cada uno funciona en un contexto determinado mediante una combinación única de influencias históricas, políticas, legales, sociales, culturales y económicas. A pesar de esta variedad de modelos, los principios de buena GSS se pueden adaptar para reflejar el contexto específico y se pueden aplicar a todas las organizaciones policiales. **Aplicar los principios de buena GSS a los servicios policiales es el objetivo de la reforma policial en el contexto de la RSS.** Para obtener más información sobre la RSS, consulte el Documento informativo de la RSS sobre “Reforma del sector de seguridad”.

► **Policía, servicios policiales y actores no estatales**

La policía suele ser la agencia estatal principal responsable del control y la prevención del delito interno, pero siempre hay más actores que participan en la prestación de servicios policiales. Los “servicios policiales” tienen un alcance mucho más amplio que el mantenimiento del orden público, porque incluyen todas las actividades que sostienen el orden social general y las reglas que sigue una sociedad. Esto implica que los organismos de mantenimiento del orden público, como la policía, son actores importantes en la prestación de servicios policiales; sin embargo, otros actores estatales y no estatales también pueden participar de ellos. Los actores no estatales que desempeñan un rol en el sostenimiento del orden a través de servicios policiales no estatales pueden incluir a las organizaciones sociales o religiosas, los grupos armados, los grupos comunitarios, las asociaciones profesionales y los proveedores comerciales de servicios de seguridad. En muchos países, los actores que participan en la prestación de servicios policiales no estatales son más numerosos, están mejor capacitados, cuentan con más recursos y son más poderosos que la policía estatal o los organismos de mantenimiento del orden público. Por este motivo, los efectos de sus actividades en la gobernanza del sector de seguridad también se deben tener en cuenta al planificar las actividades de las reformas policiales y las RSS. Este documento informativo se centra en las funciones y las responsabilidades de las agencias policiales estatales para la buena GSS.

Para obtener más información sobre la buena GSS, consulte los Documentos informativos de la RSS sobre “Gobernanza del sector de seguridad” e “Igualdad de género y buena gobernanza del sector de seguridad”.

¿Cuáles son las características típicas de los servicios policiales eficaces?

En el contexto de buena GSS, la eficacia policial implica que el personal y las organizaciones policiales estén facultados para proporcionar seguridad estatal y humana dentro de un marco de control civil democrático, respeto por el estado de derecho y los derechos humanos.

La eficacia policial no solo depende de las decisiones individuales de la policía, sino también del contexto organizacional y del marco legal dentro de los cuales funciona. Por ejemplo, el personal policial no puede hacer uso de su poder de manera adecuada si funciona dentro de una organización y una línea jerárquica corruptas, si las leyes que hace cumplir están desactualizadas o son discriminatorias, o si el entorno laboral es hostil y discriminatorio. Por estas razones, es importante reconocer que otros actores de seguridad y de justicia tienen responsabilidades para permitir que la policía se desempeñe de manera eficaz y rinda cuentas.

Asegurar que la policía pueda desempeñarse de manera eficaz para contribuir con la buena GSS depende de factores organizacionales, como la gestión, la administración y el control interno; de otros actores del sector de seguridad y de justicia, como las autoridades del ejecutivo con responsabilidad política (p. ej., los ministerios del Interior o de Justicia), y del legislativo, que determina el marco legal.

Las autoridades de supervisión independientes y públicas también tienen un rol importante que desempeñar, porque verifican la eficacia, credibilidad y legitimidad de la provisión del servicio público por parte de la policía. Ejemplos de estos organismos son las instituciones de defensoría, las autoridades independientes de denuncias, las organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios de apoyo, y los grupos comunitarios, entre otros.

La figura 1 muestra algunas de las características sectoriales, organizacionales e individuales de la eficacia policial.

Figura 1 Características típicas de la eficacia policial

Sector de seguridad y de justicia

- Las leyes, las políticas, la misión, las estrategias y los planes deben estar claramente articulados, bien adaptados al contexto y ser coherentes con el estado de derecho, los derechos humanos y los servicios policiales democráticos.
- Las responsabilidades, jerarquías y mecanismos para cooperación y comunicación interinstitucional dentro de los sectores de seguridad y justicia deben estar claramente definidos.
- La independencia operativa de la policía debe estar protegida dentro de un marco de control civil democrático.

Organización policial

- Las estructuras, políticas, procesos y recursos organizacionales deben adaptarse al mandato.
- Las normas profesionales de gestión, administración y control interno deben respaldar la prestación de servicios policiales.
- Una cultura laboral de prestación de servicio público e igualdad de oportunidades para las personas de todos los contextos respalda un entorno laboral estructurado y disciplinado.

Personal policial

- Las estrategias de reclutamiento con igualdad de oportunidades deben seleccionar niveles de educación, experiencia y aptitud adecuados.
- La capacitación y la supervisión durante toda la carrera debe asegurar niveles suficientes de conocimiento en áreas generales y especializadas.
- La organización y las actitudes policiales deben respaldar los altos estándares de ética, disciplina e integridad policiales en la provisión de seguridad pública.

¿Cómo contribuyen los servicios policiales democráticos a la buena GSS?

La policía contribuye con la buena GSS cuando desempeña sus funciones de manera eficaz y rinde cuentas dentro de los límites del control civil democrático, de acuerdo con el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. En contraposición, una policía ineficaz e incapaz de rendir cuentas representa un peligro para el Estado y la población por el abuso de autoridad, la violencia, la corrupción, la discriminación y la incompetencia. Cuando hace uso de la autoridad por fuera de los límites del control civil democrático, en contra de la ley o sin respetar los derechos humanos, la policía promueve una mala GSS y compromete la seguridad estatal y humana.

Desde el punto de vista de la buena GSS, una policía eficaz y responsable fomenta la seguridad pública y personal, la protección de los derechos humanos, el orden público y el carácter democrático del Estado. Debido a que la policía puede tener un fuerte impacto en el Estado y la sociedad, existen ciertas características que se relacionan con los servicios policiales democráticos (consulte la figura 2).

Sin embargo, los servicios policiales democráticos son malinterpretados con frecuencia.

- *Los servicios policiales democráticos no implican que la policía asuma un rol activo en la política:* implican que la policía no desempeñe un rol en la política, porque debe permanecer neutral e imparcial en el ejercicio de sus poderes dentro de un marco legal legítimo.
- *Los servicios policiales democráticos no implican que el personal policial no tenga derechos políticos:* como individuos particulares, el personal policial goza de los mismos derechos humanos, incluidos los derechos civiles y políticos, que cualquier otra persona. Las normas profesionales deben guiar a la policía para que separe sus roles profesionales de sus opiniones personales y políticas.
- *Los servicios policiales democráticos no implican que la policía se elija democráticamente:* implican que la policía preste servicios bajo un Gobierno electo democráticamente con un mandato para crear leyes y políticas. En raras ocasiones, oficiales de la policía se eligen democráticamente. Esto es una cuestión de tradición y organización institucional.

► **Servicios policiales comunitarios** Los servicios policiales comunitarios son un estilo de servicios policiales populares en muchos países y entre los programas internacionales de reforma policial. Actualmente, existen muchas variantes, incluidos los “orientados a la comunidad”, los “sensibles”, los “barriales”, entre otros. La idea principal es que la policía puede prestar un mejor servicio comunitario construyendo confianza y generando relaciones de beneficio mutuo. En términos operativos, las estrategias más comunes incluyen consultar a representantes comunitarios, crear mecanismos locales de rendición de cuentas, aumentar el acercamiento al público, utilizar modelos de patrullaje específicos y descentralizar las estructuras policiales. A pesar de su gran popularidad, los servicios policiales comunitarios siguen siendo controvertidos. Las críticas se centran en el potencial abuso policial y represión política cuando aumenta el contacto entre la policía y la comunidad sin la capacitación o las garantías democráticas suficientes. Los servicios policiales comunitarios se suelen confundir con la reforma policial o con los servicios policiales democráticos. Sin embargo, más allá de algunas similitudes, no son lo mismo.

- *La existencia de servicios policiales democráticos no implica que las personas puedan dirigir a la policía directamente:* implica que las personas dirigen la policía de manera indirecta a través del Gobierno elegido democráticamente, que es responsable de la gestión y la supervisión de la policía.

Los servicios policiales democráticos se basan en la idea que la policía debe ser eficaz y responsable en la provisión de servicios públicos. Sin embargo, **como la policía es diferente en cada país, no existe un modelo fijo para los servicios policiales democráticos: una variedad de configuraciones y modelos policiales son compatibles con la democracia y los principios de buena GSS.** La reforma policial en el contexto de la RSS debe asegurar que los principios de servicios policiales democráticos se adapten a cada contexto.

Figura 2 Características de los servicios policiales democráticos**Respeto al estado de derecho**

La policía mantiene el estado de derecho conforme a una autoridad civil democráticamente electa, y de conformidad con la ley nacional e internacional.

Respeto a los derechos humanos

Los mecanismos institucionalizados garantizan el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos políticos y civiles y la igualdad para todos los hombres y mujeres.

Rendición de cuentas

Niveles de control interno, supervisión y vigilancia externas hacen que los individuos y las instituciones rindan cuentas por su conducta dentro de un marco de control civil democrático.

Transparencia

Las políticas, las estrategias y la toma de decisiones con respecto a las designaciones, los recursos y el desempeño están abiertas al escrutinio y a la supervisión pública, a la vez que la confidencialidad operativa está protegida.

Gestión profesional y funciones legales claras

Las misiones, las funciones y las responsabilidades están definidas en la ley y en las políticas, están abiertas al escrutinio público e incluyen una separación entre el control político y operativo

Provisión de servicio público

La policía aborda su trabajo con el espíritu del servicio público, que incluye igualdad de oportunidades para hombres y mujeres de todos los orígenes sociales y económicos y una cultura de trabajo institucional basada en el servicio público.

Métodos no violentos y uso mínimo y adecuado de la fuerza

Se prefieren los enfoques no violentos para mantener el orden público y la asistencia pública. El uso legítimo de la fuerza se determina por ley, y los estándares profesionales enfatizan el uso adecuado, proporcional y restringido de la fuerza.

¿Cuáles son las características típicas del control civil democrático de la policía?

El control civil democrático ayuda a que la policía sea eficaz y responsable. La rendición de cuentas y la eficacia policial dependen de una autoridad imparcial competente que mida el desempeño policial frente a expectativas claras de comportamiento y haga cumplir las consecuencias cuando no se cumpla con las normas. La eficacia y la responsabilidad también requieren un personal bien capacitado con la predisposición, la capacidad y los recursos para desempeñarse de acuerdo con las normas profesionales de prestación de servicios.

Estos requisitos deben cumplirse en cada nivel de los servicios policiales, que comienza a nivel interno con los agentes individuales y los directores policiales responsables del control operativo. Estos requisitos también se aplican a los actores de la supervisión externa, como los organismos civiles, los funcionarios públicos, los representantes electorales, los ministerios e incluso el jefe de Estado. Hacer que la policía sea más responsable y más eficaz es la meta de la reforma policial en el contexto de la RSS y a menudo significa mejorar el control interno y la supervisión externa de la policía. La figura 3 muestra algunas características típicas del control policial interno y la supervisión externa de la policía en el contexto de un control civil democrático.

► Buena Gobernanza del Sector de Seguridad (GSS) y Reforma del Sector de Seguridad (RSS)

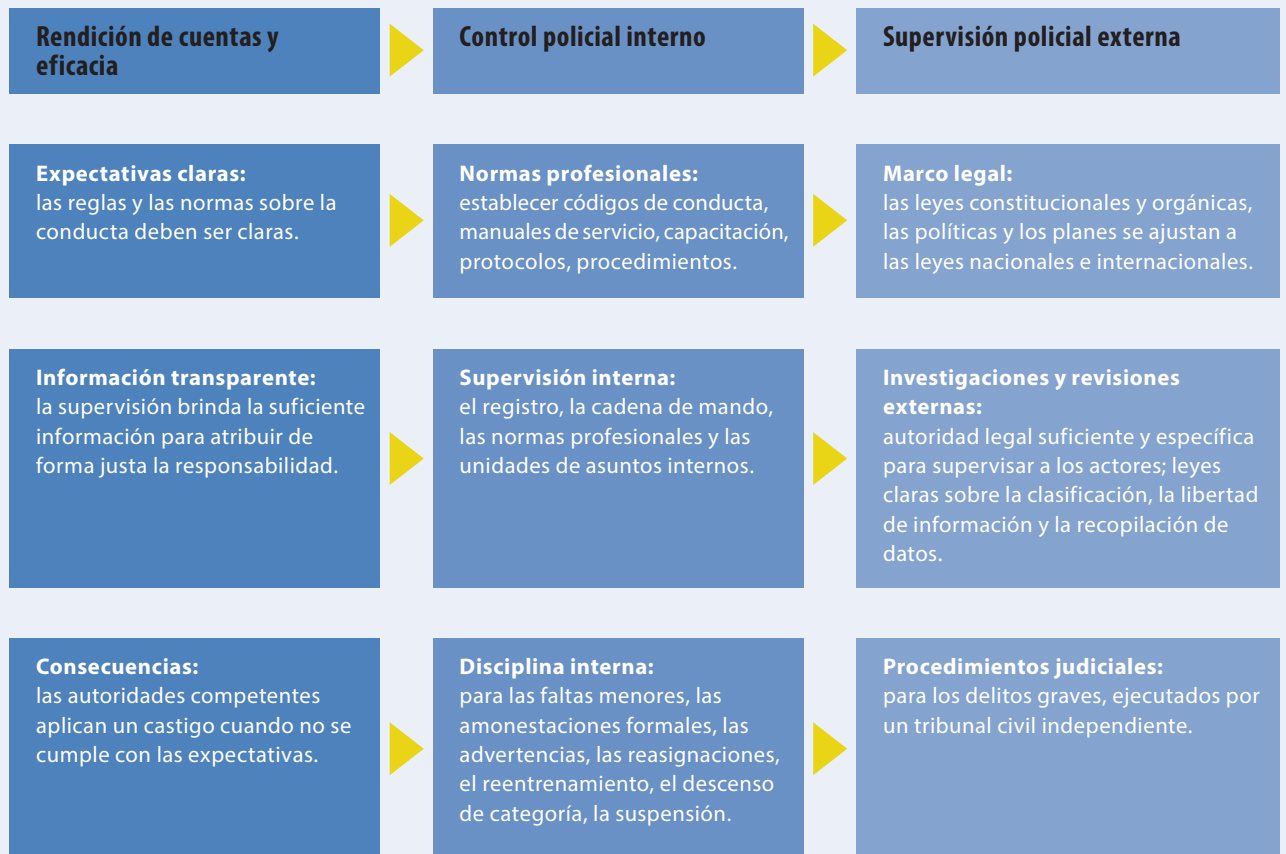
La buena GSS describe la manera en que se aplican los principios de buena gobernanza a la provisión, la gestión y la supervisión de seguridad pública. Los principios de buena GSS son la rendición de cuentas, la transparencia, el estado de derecho, la participación, la sensibilidad, la eficacia y la eficiencia.

El sector de seguridad no solo está compuesto por los proveedores de seguridad, sino que incluye a todas las instituciones y al personal responsable de la gestión y la supervisión de seguridad en ambos niveles, el nacional y el local.

Establecer una buena GSS es el objetivo de la reforma del sector de seguridad. La RSS es el proceso político y técnico de mejorar la seguridad estatal y humana haciendo que la provisión, la gestión y la supervisión de seguridad sean más eficaces y más responsables, dentro de un marco de control civil democrático, del estado de derecho y del respeto de los derechos humanos. La RSS se puede centrar solo en una parte de la provisión de la seguridad pública o en la manera en que funciona todo el sistema, siempre que el objetivo sea mejorar la eficacia y la rendición de cuentas.

Para obtener más información sobre estas definiciones principales, consulte los Documentos informativos de la RSS sobre "Gobernanza del sector de seguridad", "Reforma del sector de seguridad" y "El sector de seguridad".

Figura 3 Características típicas del control policial interno y la supervisión externa de la policía

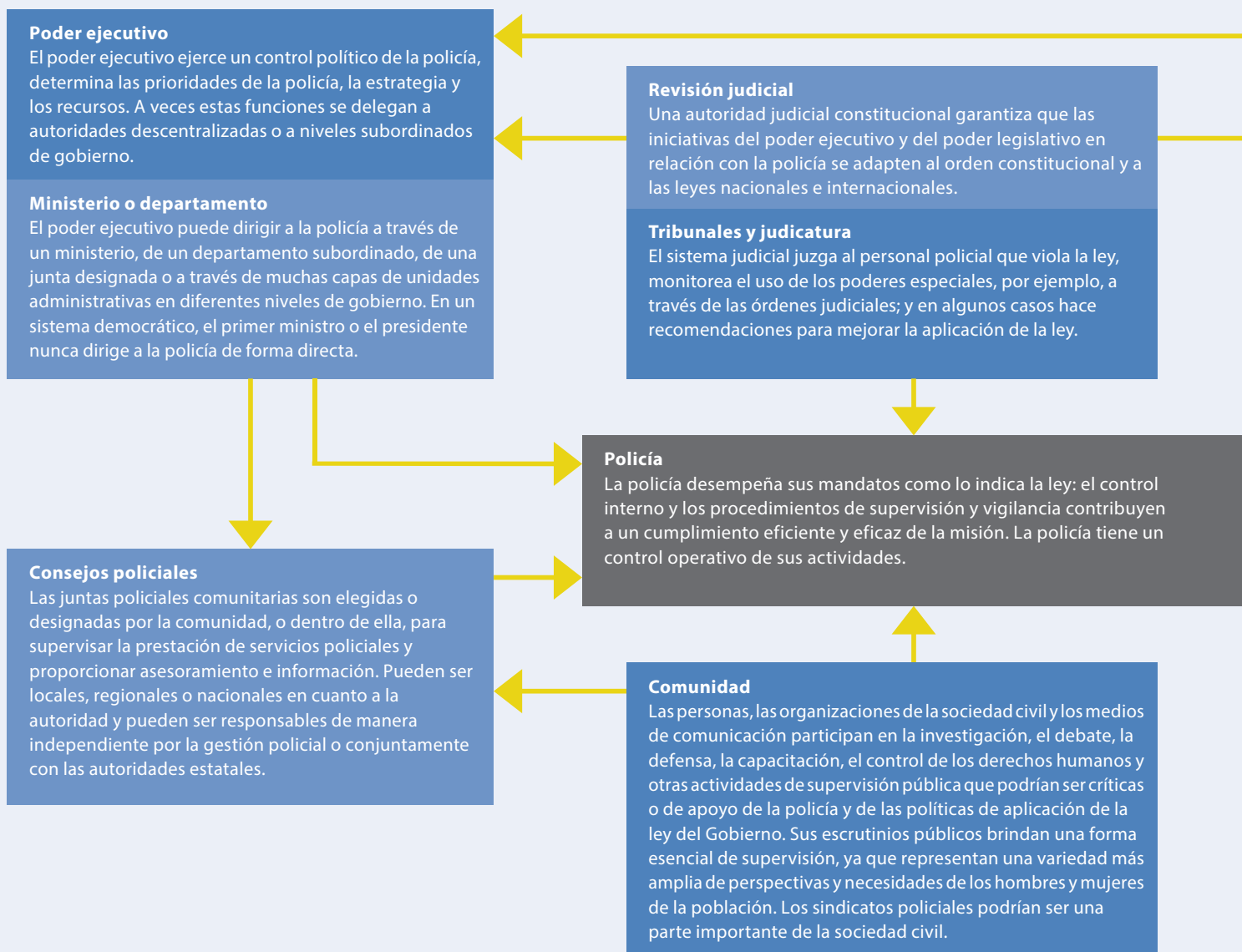


La supervisión policial externa dentro de un marco de control civil democrático involucra a muchos actores que desempeñan funciones específicas de acuerdo con el debido proceso, y es posible que se produzcan:

1. antes de que la policía haya adoptado una medida, p. ej. una revisión de políticas,
2. durante una actividad, p. ej. el estado de un programa en curso,
3. después del evento, p. ej. revisar una acción realizada.

La supervisión también puede ser directa (p. ej. por parte de los organismos ejecutivos encargados de la administración policial) o indirecta (p. ej. cuando el poder legislativo hace que el poder ejecutivo rinda cuentas de su dirección de la policía). Las funciones y las responsabilidades de los actores de la supervisión de la policía dentro de un marco de control civil democrático son diferentes en cada país debido a las variaciones en los organismos policiales y los sistemas políticos, pero algunas relaciones típicas se resumen en la figura 4.

Figura 4 Características típicas de un marco para el control civil democrático de la policía



Poder legislativo

Según el sistema político, el poder legislativo o el parlamento redactan o aprueban la legislación, las políticas y los presupuestos que afectan a la policía, le exigen al poder ejecutivo que sea responsable de rendir cuentas por la gestión y las políticas, desempeñan funciones de supervisión y brindan un foro público para que los partidos políticos deliberen sobre las políticas y las actividades para mantener el orden público. Algunos sistemas también tienen mecanismos directos de enlace con la policía.

Comités

Los comités supervisan la actividad y las políticas policiales en diferentes etapas: antes, durante y después de entrar en vigor. Pueden llevar a cabo investigaciones, interrogar a funcionarios y ministros y acceder a información clasificada como parte de sus funciones. Su trabajo afecta el marco legal dentro del cual funciona la policía.

Organismos de supervisión independientes

Las instituciones reglamentarias especiales supervisan los aspectos de la actividad policial que están dentro de sus mandatos (por ejemplo, las comisiones de derechos humanos, las autoridades independientes de denuncias, las instituciones de defensoría del pueblo, los organismos de auditoría financiera y las comisiones anticorrupción, entre otros). Es posible que tengan poder para investigar, informar o realizar recomendaciones vinculantes.

¿Cómo afecta la RSS a la policía?

La reforma policial es a menudo una prioridad para la RSS debido a que la policía es un proveedor estatal importante de servicios de seguridad. La reforma policial en el contexto de la RSS puede comprender una amplia gama de actividades que se enfocan en la eficacia y la responsabilidad de la policía de forma directa o de alguno de los actores involucrados en la dirección y la supervisión de la policía. La reforma policial tiende a enfocarse en mejorar los estándares de capacitación y desempeño del personal, pero los estándares en el personal individual solo pueden mejorarse si el entorno organizacional e institucional dominante les permite desempeñarse tal como la capacitación y los estándares mandan. Esto significa que algunas de las actividades más importantes de reforma policial pueden mejorar la prestación de servicios de primera línea al enfocarse en los aspectos institucionales de la organización policial, como los recursos humanos, la gestión, los registros y la administración. Garantizar que los marcos legales para el control y la prevención del delito están actualizados y adaptados al contexto de seguridad es también una condición previa para que la policía sea eficaz y responsable. La reforma policial también puede suponer trabajar con las comunidades para mejorar las relaciones con la policía.

La relación entre la policía y otros actores del sector de la justicia siempre es una preocupación crucial en la reforma policial porque las mejoras en una parte de la cadena de la justicia penal solo causarán nuevos problemas en otras partes si las reformas no se abordan de una manera holística: por ejemplo, mejorar las tasas de arresto policial puede causar demoras y acumulación de casos en el sistema jurídico y conducir a mayores tasas de detenciones previas al juicio en prisiones si no hay una mejora equivalente en la capacidad de todo el sector.

Para obtener más información sobre la RSS, consulte el Documento informativo de la RSS sobre "Reforma del sector de seguridad".

Recursos adicionales

Para obtener resúmenes introductorios sobre el trabajo de la policía en comparación con la perspectiva mundial:

- Alan Wright
Policing: An Introduction to Concepts and Practices
(Londres: Routledge, 2002).
- John Casey
Policing in the World: The Practice of International and Transnational Policing
(Durham: Carolina Academic Press, 2010).

Para obtener más información sobre los servicios policiales democráticos y la buena GSS:

- Asesor Policial Superior de la Secretaría General de OSCE
Guidebook on Democratic Policing
(Viena: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 2008).
- David H. Bayley
Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad
(Oxford: Oxford University Press, 2005).
- Maja Daruwala, Devika Prasad, Swati Mehta, Maria Laura Canineu, Janine Rauch
Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay
International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative, 2005.

Para obtener un resumen sobre la reforma policial en el contexto de la RSS:

- Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
Sección 7.5: Police Reform
en OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (París: OCDE, 2007, pp. 163-181).
- DCAF
Toolkit on Police Integrity
(Ginebra: DCAF, 2012).

- Curso virtual de aprendizaje en línea de DCAF-ISSAT **Police Integrity** disponible a través del sitio web de DCAF-ISSAT: <http://issat.dcaf.ch>

Para obtener un desglose de la reforma policial con respecto al género y la RSS:

- Tara Denham
Tool 2: Police Reform and Gender
en Gender and Security Sector Reform Toolkit, Megan Bastick y Kristin Valasek (eds) (Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).
- Megan Bastick
Integrating Gender into Internal Police Oversight
(Ginebra: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014).

Más recursos de la RSS de DCAF

- DCAF publica una amplia variedad de herramientas, manuales y guías sobre todos los aspectos de la RSS y la buena GSS, disponible para descargar de forma gratuita en www.dcaf.ch. Muchos recursos también están disponibles en otros idiomas distintos al inglés.
- El sitio web de la Comunidad de Práctica DCAF-ISSAT pone a disposición una gama de recursos de aprendizaje en línea para los profesionales de la RSS en <http://issat.dcaf.ch>.

DCAF, el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad, es una fundación internacional cuya misión es ayudar a la comunidad internacional a perseguir la buena gobernanza y la reforma del sector de seguridad. DCAF desarrolla y promueve normas y estándares, realiza investigación adaptada a las políticas, identifica las buenas prácticas y recomendaciones para promover la gobernanza democrática del sector de seguridad y brinda apoyo de asesoramiento dentro del país y programas de ayuda práctica.

DCAF desea agradecer a

Petra Gurtner por el diseño;
Cherry Ekins por la corrección de textos en inglés;
Rosario Traducciones por la traducción al español; y
Emanuel Hernandez por la corrección y el formato de textos en español.

Editor de la serie

Fairlie Chappuis

Para citar esta publicación

DCAF - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad. *La Policía*. Serie de Documentos informativos de la RSS. Ginebra: DCAF, 2015.

© DCAF. Los Documentos Informativos de la RSS están disponibles sin cargo en www.dcaf.ch. Los usuarios pueden copiar y distribuir este material siempre que se reconozca que pertenece a DCAF.
No destinado al uso comercial.

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance
P. O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

Descargue la aplicación de Documentos informativos de la RSS de DCAF

Una fuente integral de los fundamentos de la buena gobernanza y la reforma del sector de seguridad que incluye:

Documentos informativos de la RSS: breves introducciones a los puntos claves en la gobernanza y la reforma del sector de seguridad.

Artículos de la RSS: análisis de avanzada de las últimas tendencias en la gobernanza del sector de seguridad, escrito, revisado y editado por especialistas en reforma.

Recursos de DCAF: una selección de nuestra mejor guía práctica para profesionales de la reforma que incluye manuales, herramientas y notas de orientación en una amplia gama de idiomas.

La aplicación ofrece:

- recursos de descarga única para un acceso completo sin acceso a internet;
- una selección de dos modos de lectura para obtener un texto más claro y mejor zoom;
- formatos iOS y Android optimizados que se desempeñan con rapidez y son livianos con los datos y el almacenamiento.



Descargue de forma gratuita desde la Tienda de Aplicaciones Apple o en Google Play Store.