



GONZÁLEZ, Yanilda María (2020) **Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America**. Cambridge University Press. Cambridge. Pp.355.

Este es un libro sobre la policía, el autoritarismo y la democracia. Su autora destaca cómo la coacción policial extrema no es un privilegio de regímenes militares sino que se manifiesta ampliamente dentro de democracias políticas, mientras los controles que pretenden aplicarse a través de reformas policiales dependen de dos variables necesariamente concomitantes. La primera sería el riesgo que para la élite gobernante representa un proceso electoral inminente en el cual la oposición ha incrementado sus posibilidades de triunfo, amenazando su permanencia en el poder. La segunda estaría dada por la homogenización de preferencias morales por

parte de la población, preferencias que, en materia del uso de la fuerza, se encuentran de ordinario disociadas por cuanto las clases medias y altas, en cuanto menos afectadas y, de algún modo, beneficiarias del uso de la coacción policial que protege sus intereses, tienden a condonar e incluso a favorecer en mayor grado los excesos que las clases subalternas, víctimas preferentes de ellos. Esta homogenización de preferencias se produciría a través de escándalos asociados, tanto a atrocidades bien publicitadas, como episodios de corrupción y abusos de poder que exceden la tolerancia razonable, todo lo cual lograría en un determinado momento compactar un sentimiento de denuncia moral compartido por toda la población. Confluyendo el riesgo electoral con la convergencia en las preferencias sociales, la élite dominante asumiría el riesgo de promover reformas que serán opuestas, e incluso obstaculizadas por la policía, como estructura refractaria al cambio; dichos procesos, además, amenazan con alienar la buena disposición y la lealtad que mantiene la policía frente a los gobernantes, por lo cual su misma promoción es un riesgo calculado. Este marco teórico es aplicado, a través de un estudio bien documentado y con abundante trabajo de campo, a los casos de reformas policiales, exitosas o fallidas, en Argentina, Brasil y Colombia durante la última década del siglo XX. Sus argumentos se apoyan en literatura académica, fundamentalmente proveniente de la ciencia política, así como en informes técnicos, reportes de prensa y entrevistas con protagonistas en los diversos países que estuvieron vinculados a los procesos de la reforma policial. Se trata de un esfuerzo que, independientemente del valor predictivo que pretende su teoría de la reforma policial, proporciona un cuadro ilustrativo de la organización, estrecha relación e interdependencia de la policía con actores políticos, así como de sus patrones de desempeño en cuanto a la

criminalidad y la seguridad pública en dichos países a fines del siglo pasado. A continuación presento algunas consideraciones sobre el marco teórico que sustenta la investigación, y que procura comprender la policía en cuanto organización y sus productos dentro de las democracias, así como sobre el valor predictivo de su teoría para explicar sus reformas.

Para comenzar, González distingue entre el concepto de *ciudadanía*, caracterizado por una actividad estatal de protección y represión encaminada a favorecer actividades políticas, sociales y económicas de todos los ciudadanos, y el concepto de *ciudadanía estratificada*, que correspondería a una situación donde la seguridad y la protección están condicionadas por jerarquías sociales tales como raza, clase y geografía (p.5). No existe desarrollo de esta distinción con indicación de datos e indicadores, más allá de los enunciados de una literatura de perfil anglosajón que parece postular esta dicotomía sin matices. Por el contexto de su abordaje se infiere que los países latinoamericanos aquí analizados entrarían dentro del tipo de *ciudadanía estratificada*. El desarrollo ulterior de esta caracterización la lleva a proponer una bipartición, de nuevo sin matices, entre coacción *democrática y autoritaria*, donde la primera se caracterizaría por la protección de los ciudadanos con base en el imperio del derecho y con un robusto sistema de rendición de cuentas, mientras la segunda se definiría por servir a los intereses de los líderes, mediante la arbitrariedad y con un débil sistema de rendición de cuentas (p.15). Los casos examinados entrarían dentro de la denominada *coacción autoritaria*, aun tratándose de democracias. Este tipo de sociedades se desarrollaría mediante el interés de los gobernantes en su propia sobrevivencia política y la desigual distribución de la protección y la represión, resultante en preferencias y demandas sociales fragmentadas (pp. 4 y 14). Como resultado, solamente la percepción del riesgo de la pérdida del poder y una coyuntural convergencia de preferencias dentro de la población conducirían a una reforma para controlar la corrupción, la violencia y la falta de rendición de cuentas por parte de la policía. Dicho marco de análisis orienta y determina el tratamiento de los patrones de desempeño y de las reformas policiales en Argentina, Brasil y Colombia.

Cabe destacar que esas consideraciones parecen obviar que la policía comparte rasgos comunes y definidos, independientemente del sistema político dentro del cual opera, como ha establecido la abundante literatura sobre su estructura y desempeño. Entre ellos podrían destacarse el frecuente exceso en el uso de la fuerza, discriminatorio en cuanto al poder de reclamo de las víctimas, la existencia de una estructura corporativa que por sí misma es resistente a la rendición de cuentas externa, y la extensión de la corrupción, que depende, fundamentalmente, del tipo de departamento y de las funciones que desempeñan los policías antes que del tipo de país o de sociedad a los cuales pertenecen. Por otro lado asume, sin respaldo empírico, que la población mantiene, dentro de los países que corresponderían al modelo de *coacción democrática*, un amplio y uniforme soporte a la policía, independientemente de su estatus socioeconómico y condiciones de vida, lo cual ha sido desmentido por la investigación y por variados episodios, antiguos y recientes, como los graves disturbios y enfrentamientos a la policía en los suburbios pobres de Londres, a fines de la década de 1970, y los más recientes enfrentamientos y denuncias de la brutalidad policial en Estados Unidos, desde 1992 hasta la presente fecha. Si bien estas observaciones no inciden sobre el objetivo último del libro, cual es el examen de los procesos de reforma policial y las condiciones que las promueven o las impiden, son pertinentes para evaluar el marco teórico general que sustenta y justifica el estudio.

Por lo que se refiere al núcleo de la propuesta de González, se debería adoptar alguna cautela en cuanto a lo determinante de la amenaza electoral para predecir el inicio del

proceso de reforma. Algunos casos recientes, como los de Irlanda del Norte y Venezuela, perteneciendo a contextos sociales y políticos muy diversos, pero donde se abordaron iniciativas de reforma más amplias y ambiciosas que los casos aquí descritos para Argentina, Brasil y Colombia, muestran que la cuestión electoral no resultó particularmente relevante. En el caso norirlandés, la severa confrontación entre protestantes y católicos en una suerte de guerra civil en la cual la policía tomó abierto partido por el bando protestante a lo largo de años de sangrientos enfrentamientos, con víctimas muy dispares en cuanto a la discriminación religiosa, la tregua política culminó con unos acuerdos de paz que incluían la reforma de una policía que para nada había favorecido *la protección de los ciudadanos con base en el imperio del derecho y con un robusto sistema de rendición de cuentas*, y donde no había a la vista ningún proceso electoral inminente que pusiese en riesgo la hegemonía política del bando protestante. En el caso de Venezuela, el apoyo popular con que Chávez contaba para 2006, año de la reforma policial, era indiscutible, tratándose de un año electoral, la oposición política se había renunciado a participar en las elecciones para la Asamblea Nacional un año antes, lo que produjo la total ocupación del órgano legislativo por la coalición gubernamental. Fuera de ello, además de ganar por elevado margen las elecciones presidenciales en el año de la reforma, fue incluso la oposición quien terminó por apoyar la reforma, mientras el mismo gobierno difirió durante dos años su implementación, calificando sus recomendaciones como *de derecha* por boca del propio Ministro del Interior.

Por lo que atañe al método empleado para estimar la convergencia de preferencias sociales, lo cual sería condición necesaria para la reforma policial. de la discusión de los casos sobre la policía de Buenos Aires y la policía nacional colombiana, abordados en el capítulo 7, los escándalos propuestos como evidencia de la aglutinación y consistencia de las preferencias sociales son disputables; en el primer caso, el asesinato de un periodista de alto perfil parece haber suscitado repudio entre miembros de las clases media y alta, debido a la connotación de abuso político y corrupción de alto nivel que implicaba su muerte a manos de la policía, mientras que en el segundo caso, la violencia, tortura y asesinato en una comisaría policial de una adolescente, dada su condición de vulnerabilidad y pobreza, parece haber incrementado la acrimonia y rechazo de los más pobres hacia el abuso policial. Resulta, por otra parte, totalmente insuficiente tratar de estimar la convergencia de preferencias a través de reportajes de prensa que básicamente, e independientemente de la calificación moral compartida o no frente a un suceso social impactante, dan preferencia al estremecimiento y a la demonización como sustento de la publicidad del evento, especialmente si es de naturaleza delictiva.

Sin dudar de los méritos de este estudio, que constituye una importante contribución a la comprensión de las funciones, desempeño y posición de la policía dentro de la estructura política de los países examinados, así como a la evaluación del oportunismo de líderes políticos, funcionarios públicos, asesores y consultores, una cuestión que pareciera fundamental es la perdurabilidad de las reformas policiales, en lo cual parecen incidir muchas otras variables no consideradas en este estudio. Una de ellas es la participación de la policía en su incorporación y desarrollo. Para el caso de Argentina, la reforma *estaba lista* antes de que el gobernador provincial mostrase interés, y la policía fue calificada en la propuesta como *maldita* (p. 270). En el caso de Colombia, la comisión designada por el gobierno trabajó solo 40 días y su producto fue presentado a la policía, por parte del Ministro que coordinaba el trabajo interno, como un hecho cumplido (p. 291). No es sorprendente que ambas reformas fuesen abandonadas en poco tiempo y que la policía

volviese a sus patrones de desempeño usual. En estos dos casos las reformas no fueron consultadas con la policía sino impuestas como decisiones externas, incluso manifestando en el caso argentino menosprecio y denigración. Pero incluso en condiciones de mayor participación, equilibrio e incorporación policial al proceso de reforma, como fue el caso de Venezuela entre 2008 y 2012, la policía, que había sido definida como instancia de carácter civil en su dirección, tácticas, procedimientos y finalidades, terminó siendo captada por militares en su dirección y gestión, y utilizada como brazo ejecutor de políticas de extrema violencia, como consecuencia de la evolución política del país. Pareciera, entonces, que mucho más esfuerzo y empeño debe ser colocado en estudiar las causas por las cuales las reformas fracasan o se frustran, antes que los factores que las proclaman como un ritual de representación para aplacar una endeble y mudable opinión pública.

Una última observación resulta pertinente en este momento. Las reformas policiales parecen más probables cuando la policía es débil o se ha debilitado, probablemente como consecuencia de su pérdida de credibilidad entre la población; y esto parece observarse en diversos entornos socio políticos, como también lo revela este estudio. Por el contrario, mientras más fuertes y resilientes son las policías, aunque excedan sus atribuciones, y cuanto mejor ocupen el espacio de control social que procuran, de modo que la población carezca de referentes alternos para resolver disputas y conflictos, dichas reformas serán improbables o imposibles. Los procesos de reforma policial muestran una aparente paradoja: son más probables cuando la policía es, desde el punto de vista organizacional, débil antes que fuerte, a pesar de los abusos que comete. Por otro lado, una reforma que contribuya a fortalecer a la policía, en cuanto a su estructura y cultura organizacional a través del escudo de la profesionalización y la experticia, contribuirá a que en lo sucesivo ella resulte irreformable, independientemente de cuánto poder, autonomía y escaso nivel de rendición de cuentas haya alcanzado. Esto podría explicar por qué las policías de los países industrializados, más allá de los abusos y atropellos que cometen, son en la práctica irreformables.

Luis Gerardo Gabaldón

Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela

E-mail: luisgerardogabaldon@gmail.com