

Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.
Dirección de Investigación
Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia

INSTRUMENTO PEDAGÓGICO PARA LA REFORMA POLICIAL DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Conferencia Internacional "Reforma Policial Democrática:
Experiencias y desafíos para la gobernabilidad"

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO DE 2013 EL EVENTO MATERIA DE ESTE INSTRUMENTO FUE CONVOCADO POR:



Lista de ponentes quienes compartieron sus conocimientos y experiencia durante la conferencia internacional “Reforma Policial Democrática: experiencias y desafíos para la gobernabilidad”. Sus aportes son el insumo del presente instrumento pedagógico.

Argentina

Marcelo Saín. Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes.

Brasil

Ignacio Cano. UERJ/LAV- Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Laboratorio de Análise da Violência.

Haydée Caruso. Universidad de Brasilia.

Colombia

Stella Baracaldo Méndez. Responsable de Educación para la Convivencia, Seguridad y Justicia en la Secretaría de Gobierno. Dirección de Derechos Humanos, Alcaldía Mayor de Bogotá.

María Victoria Llorente. Directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz.

Catalina Niño. Coordinadora del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert.

Saruy Tolosa. Coordinador del Observatorio del Crimen Organizado para América Latina y el Caribe. Fundación Friedrich Ebert.

Chile

Patricia Arias. Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Hugo Frühling. Profesor del Centro de Estudios sobre Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.

El Salvador

Luisa Arévalo. Jefa de la División de Estudios de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Estados Unidos

David Bayley. Universidad de Albany.

Bruce Bagley. Director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami.

Robert Varenik. Director de Programas para Open Society Justice Initiative.

Guatemala

Héctor Rosada. Miembro de la Junta Directiva del Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (CESSC).

México

Elena Azaola. Coordinadora de la Red de Especialistas en Seguridad Pública.

Guadalupe Barrena. Investigadora independiente.

Jesús Alberto Capella Ibarra. Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana.
Manelich Castilla Cravioto. Profesor del Instituto Nacional en Ciencias Penales.
Comisario de la Policía Federal.

Romario Ferraro. Asesor jurídico. Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja para México, América Central y Cuba.

Alejandro Fontecilla. Investigador del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.

Enrique Galindo. Secretario adjunto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lázaro Gaytán. Director general de Planeación del Secretariado del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Luis Gómez Chow. Coordinador de proyectos en el Centro de Colaboración Cívica, A.C.

Luis Raúl González Pérez. Abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Luis González Placencia. Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Teresa Incháustegui. Investigadora independiente.

Ernesto López Portillo. Director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.

Mayolo Medina. Presidente de la Fundación para el Estudio de la Seguridad y la Gobernanza (FESEGO).

Marcos Pablo Moloeznik. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara.

María Elena Morera. Presidenta de Causa en Común, A.C.

Alexandra Ortiz. Asesora jurídica del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Ana Paula Peñalva. Analista de proyectos en el Centro de Colaboración Cívica, A.C.

Héctor Quilantán. Oficial de comunicación del Programa con las Fuerzas de Seguridad del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Jorge Carlos Ramírez Marín. Miembro del equipo de transición del Presidente “electo” Enrique Peña Nieto.

Benjamín Reichenbach. Fundación Friedrich Ebert en México.

Juan Salgado. Profesor asociado de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Miguel Sarre. Profesor Investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

María Eugenia Suárez de Garay. Directora de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. y profesora-investigadora de la Universidad de Guadalajara.

Macedonio Tamez Guajardo. Universidad Panamericana campus Guadalajara.

Erubiel Tirado. Consultor Académico del Royal United Services Institute for the Defense & Security Studies de Londres (RUSI). Coordinador del programa de Seguridad Nacional de la Universidad Iberoamericana.

René Urrutia de la Vega. Coordinador general de la Policía Ministerial del estado de Guanajuato.

Jackson Villacís. Secretario de Seguridad Pública del estado de Campeche.

Nicaragua

Erlinda Castillo. Comisionada mayor y jefa de la Dirección de las Comisaría de la Mujer y la Niñez de la Policía Nacional.

Contenido

Presentación	1
1. Perfil policial: ingreso, evaluación, capacitación y cultura institucional	3
2. Derechos humanos: uso de la fuerza y grupos de riesgo	6
3. Principios para la rendición de cuentas y la auditoría externa	10
4. Participación ciudadana y apertura institucional	12
5. Nivel municipal en la reforma policial democrática: implementación de la policía comunitaria o de proximidad	14
6. Marco operativo: la prevención con sistemas eficaces de información	17
7. Decisiones políticas y papel de las fuerzas armadas	19
Reflexión final	21

Presentación

No podemos ver el tema de la seguridad como si fuera estrictamente una actividad del gobierno nada más, es algo en lo que tiene que estar involucrada la sociedad.

El gobierno no puede estar cerrado a lo que dice la sociedad, no puede manejar la percepción de la sociedad, mejor tiene que reconocerla.

[...] No tiene sentido hacer a un lado a la sociedad, ni de su opinión ni de su participación en estos dos temas: seguridad y justicia.

Ignacio Cano

Las instituciones de seguridad y policiales en México han sufrido transformaciones, tanto constitucionales como de orden interno, para enmarcarse en los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalización, objetividad y protección de los derechos humanos. Así se ha promovido durante los últimos 20 años desde las esferas gubernamentales y, sin embargo, es claro que en la actualidad existen fallas al interior de las estructuras de dichas instituciones, lo que genera ineficacia en sus actividades y una persistente percepción de desconfianza por parte de la población. Esta situación debe ser revertida a través del diálogo, la participación y la apertura entre los distintos actores sociales: ciudadanía, policía, autoridades gubernamentales, asociaciones civiles, etc., para construir un modelo viable y perdurable de seguridad ciudadana.

La reforma policial democrática en México requiere un análisis profundo que contemple a los casi 450 mil policías que se encuentran actualmente distribuidos en unas 1,800 instituciones.¹ El desafío de revalorizar en lo social la figura del policía para consolidar los principios de seguridad y convivencia sólo podrá ser abordado con el compromiso de todos los actores involucrados.

Por eso el Centro de Colaboración Cívica (ccc), el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C (CIDE), el Colectivo

de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), la Fundación Friedrich Ebert México, el Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C (Insyde), la Red de Especialistas en Seguridad Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México convocamos a la conferencia internacional “Reforma Policial Democrática: experiencias y desafíos para la gobernabilidad”, realizada el 15 y 16 de octubre de 2012. Los objetivos de este evento fueron:

- Conocer las experiencias de casos exitosos de reforma policial en el mundo y la situación de México en este sentido.
- Generar un espacio de diálogo para la reestructuración de las relaciones entre la sociedad y la policía.
- Conocer propuestas para la definición de una agenda sobre reforma policial en nuestro país.

Este instrumento pedagógico, fruto de la conferencia mencionada, tiene como

¹Datos proporcionados por los ponentes durante la conferencia internacional “Reforma Policial Democrática: experiencias y desafíos para la gobernabilidad”. Octubre de 2012.

objetivo mostrar, de manera clara y sintética, los principales ejes temáticos abordados durante el encuentro y proponer pautas para la toma de decisiones, tanto de autoridades como de actores independientes. El instrumento se compone de siete temas principales:

- Perfil policial: ingreso, evaluación, capacitación y cultura institucional.
- Derechos humanos: uso de la fuerza y grupos de riesgo.
- Principios para la rendición de cuentas y la auditoría externa.
- Participación ciudadana y apertura institucional.
- Nivel municipal en la reforma policial democrática: implementación de la policía comunitaria o de proximidad.
- Marco operativo: la prevención con sistemas eficaces de información.
- Decisiones políticas y papel de las fuerzas armadas.

Cada tema presenta los posibles desafíos de instauración, así como propuestas de implementación y casos exitosos que se nombraron durante la conferencia.

1. Perfil policial: ingreso, evaluación, capacitación y cultura institucional

Los policías son parte integrante de la sociedad, ya que representan el primer contacto entre autoridad y ciudadanía. Son, además, personas que tienen miedos, deseos, preocupaciones, familias, necesidad de respeto, reconocimiento y agradecimiento y, sin embargo, es cada vez más frecuente que se les critique y estigmatice en sus acciones. Adecuados procesos de selección, formación inicial de calidad, capacitación constante, un claro plan de carrera, apoyo psicológico, salarios justos y una apropiada dotación de recursos —entre otros elementos— son vitales para el desarrollo de una policía verdaderamente profesional que pueda lograr un sentido de pertenencia tanto con la institución como con la comunidad.

tienen la oportunidad de crecimiento profesional que desean.

- Los códigos de relaciones y comportamiento dan más importancia a la imagen institucional y a la preservación de la jerarquía que al servicio que la institución da a la sociedad. Esto da pie a la llamada “solidaridad en la transgresión”, es decir, callar un defecto de la institución, un desvío que ha sucedido, porque perjudica la imagen institucional.

Desafíos

- Los derechos básicos de los policías están restringidos; muchos policías no pueden expresarse con libertad. En varios países, por ejemplo, un policía no puede hablar sin restricciones acerca de seguridad pública. Es muy difícil esperar que un policía se comporte de manera democrática cuando él no es tratado como un ciudadano con derechos dentro de su propia institución.

- Aunque los líderes pueden estar motivados y trabajando para fortalecer las instituciones, en muchos casos los policías están muy desmotivados, no necesariamente por sus sueldos sino porque consideran que no tienen un futuro dentro la institución: que con cada cambio de administración están en riesgo de salir de la misma y que no

Caso prometedor: revisión curricular en la policía de El Salvador

Desde 2003, en las instituciones policiales de El Salvador se ha llevado a cabo un proceso de revisión curricular que busca introducir ejes transversales, no sólo en el ámbito de los derechos humanos sino también en los temas de equidad e igualdad de género, policía comunitaria, niñez y adolescencia. Se ha mejorado la formación inicial, se ha revisado el perfil de ingreso y de egreso del policía, se ha dotado y se busca dotar de mayor habilidad social a los policías para comunicarse y resolver conflictos. Además, se han desarrollado cursos de ascenso, actualización y especialización, especialmente en investigación y educación superior, y se están dando pasos para convertir a la academia en una institución de educación superior con planes de carrera en los grados técnico, de licenciatura, maestría y doctorado.

- La corrupción no es un problema exclusivo de la policía sino uno que atraviesa a la sociedad de manera transversal y un indicativo de cómo el ciudadano se relaciona con el Estado. El ciudadano que ofrece dinero a la policía es igual de responsable que el policía que lo recibe.

[...] un esquema en el que el trabajo del policía sea verdaderamente retador, verdaderamente profesional, que ganen bien, pero que tengan la posibilidad de acceder a vivienda, a educación para sus hijos, a seguros de vida, de gastos médicos.
René Urrutia de la Vega.
Coordinador general de la Policía Ministerial del estado de Guanajuato, México.

- En cierta medida, las instituciones policiales se autogobiernan; tienen sus propios controles, en el sentido de que, mientras la policía cumpla con lo que requiere el gobierno en materia de combate al narcotráfico, no se le exige el desarrollo en áreas como la prevención y la proximidad con la comunidad.

- Dentro de las instituciones de seguridad existen delitos cometidos por los propios agentes en la persecución del crimen, por ejemplo tortura, incomunicación, desaparición, robo, etc. También hay delitos realizados por autoridades —en activo o inactivo— que no tienen que ver con sus funciones sino con un negocio propio. En ocasiones, los policías identifican estos problemas en la institución pero callan por temor a perder su empleo o, en el otro extremo, deciden participar en estas prácticas.

- Aunque se ha hablado mucho sobre el tema de la formación policial, sólo hay una entidad federativa que tiene una universidad para policías o una carrera universitaria de policía. En la mayoría de los estados no existe una formación de mandos policiales sólida y consistente, lo que facilita que las riendas de la institución sean muchas veces asumidas por un mando militar.

- Los expertos expresan que los exámenes de confianza son necesarios, pero la forma actual de realizarlos genera en los policías una sensación de criminalización anticipada.

- Las evaluaciones a los policías deben considerarse expresiones de los problemas en la institución y no casos aislados.

- Cuando se separa al policía de la institución como resultado de las pruebas de control de confianza, no se da un seguimiento posterior a su situación de desempleo ni a su reinserción laboral. Esto puede traer como consecuencia que el ex policía se integre a la actividad delictiva.

- A pesar de que se ha reconocido que la mayor parte de los delitos corresponde al fuero común, se ha privilegiado la entrega de recursos a las instancias federales para combatir el crimen organizado. En los últimos 11 años, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública Federal creció cerca de 700%, mientras que las otras instancias a nivel local, como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), sólo crecieron 27 y 21%, respectivamente.

- Existen dificultades en cuanto a la distribución del personal policial operativo. Hay ciudades donde, en el transcurso de tres meses, el estado de fuerza sufre una reducción de 600 a 300 policías.

Propuestas de implementación

Se debe apuntar a profesionalizar la carrera policial: darle un esquema de trabajo y un proyecto de vida con protecciones sociales, además de un proceso de formación orientado a la integración de los preceptos éticos y morales. La formación del policía tiene que estar enmarcada por el respeto a los derechos humanos como eje transversal y por el papel que desempeñarán como servidores públicos. Cada policía debe estar formado en las áreas humanística, jurídica y técnico-policial.

- Es importante tomar en cuenta la infraestructura policial, el equipamiento del personal y la profesionalización. Unas instalaciones dignas y seguras se convierten en un elemento real de cambio; el equipamiento provee seguridad personal al policía, y la profesionalización le brinda altas probabilidades de éxito ante cualquier evento que enfrente en su trabajo diario.

- El proceso de convocatoria a los nuevos policías debe ser público y se debe evaluar con contenidos que sean previamente divulgados. La promoción interna dentro la policía también tiene que ser transparente; los criterios de promoción tienen que ser conocidos y tener base en el mérito y no en la antigüedad, mucho menos en afinidades políticas o personales.

- Las instituciones policiales deben encargarse de la formación y definir con claridad las necesidades de sus policías en temas tanto de formación inicial como de capacitación y actualización. En la actualidad no existe una práctica transparente para determinar quién participa en estos procesos.
- Se debe apuntar a la formación de un policía que conozca la ley y crea en ella, que tenga un sentido de pertenencia a la institución, que conozca los procesos que tiene que seguir en cualquier circunstancia de su trabajo y que sepa que son los mismos que se llevan a cabo en todo el país.
- Las instituciones deben promover la actualización de sus miembros y asegurarse de que los esfuerzos realizados tengan una correspondencia en su desarrollo y crecimiento profesional.
- Los programas de profesionalización también deben poner el acento en el fortalecimiento de las capacidades de los policías para trabajar con los ciudadanos y en que adquieran habilidades que les permitan atender la problemática local de una manera adecuada.
- Es recomendable que las instituciones de seguridad realicen procesos de certificación policial para fortalecer la institución, y que en esos procesos sean acompañados por expertos en el tema y ciudadanos.
- Se requiere intervenir en la cultura institucional (formas de relacionarse, discriminaciones, transmisión de información, libertad de expresión) de manera que la democracia no sea sólo hacia al exterior, sino que permee dentro de la institución.
- Los controles —internos o externos— de los policías no pueden restringirse a mandatos políticos; deben obedecer a necesidades estructurales para que sea posible tener un diagnóstico certero de las instituciones de seguridad en el país.
- La evaluación debe comprender las actividades diarias de los policías y las instituciones, no sólo las pruebas psicométricas y de polígrafo que muestran a los policías de manera aislada.
- En el seno de la institución, los problemas de actuación tienen que ser reconocidos y en su abordaje se debe ir más allá de sólo castigar a quien se ve implicado en una falta: se tienen que reformar los mecanismos de selección, entrenamiento y evaluación.
- Las instituciones deben implementar estrategias de alerta temprana y establecer acompañamiento al policía que incurra en faltas, antes de expulsarlo. Si, al final, es separado de la institución, tendrán que existir mecanismos que permitan su seguimiento.
- Los policías necesitan ver que las acciones de sus superiores y de los gobernantes sean íntegras. Los policías son mediadores entre el gobierno y la ciudadanía y sus prácticas son una extensión de las que utilizan las cabezas institucionales y los líderes políticos.
- Los indicadores también deben dar cuenta de las actividades positivas que realizan los policías. Esto podrá generar alicientes para que realicen sus actividades con apego a la ley y el Estado de derecho.
- Las evaluaciones a los policías miden criterios limitados que no permiten conocer la estructura de la institución. Se requiere un complemento que incluya a las instituciones para así poder combatir la corrupción desde la raíz.
- Las instituciones policiales deben tener claridad al momento de direccionar sus presupuestos y atender a una planificación estratégica que no sólo dé cuenta de las necesidades inmediatas sino que sirva para el desarrollo de las distintas áreas de investigación y formación.
- La policía de una sociedad multirracial, multiétnica y multirreligiosa debe contar con una política de reclutamiento que logre reflejar esa diversidad en el seno de la institución.

2. Derechos humanos: uso de la fuerza y grupos de riesgo

El uso desproporcionado de la fuerza y las deficiencias en los mecanismos existentes para proteger a las personas han derivado en la violación de derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida y a la integridad física. Por una parte, el uso de la fuerza debe estar enmarcado en la normativa legal vigente pero, además, debe ser regulado en todas sus etapas por la propia institución policial, la cual debe proporcionar al policía la formación correcta para que conozca los límites de su actuación. Por otra parte, deben existir políticas de seguridad diferenciadas y orientadas a la identificación y protección de los grupos más vulnerables, cuyas especificidades los hacen más propensos a sufrir violaciones a sus derechos.

Desafíos

- A través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se puede constatar que en los últimos seis años se han incrementado en el país las violaciones “graves” contra los derechos humanos, es decir, las que afectan el llamado “núcleo duro de los derechos humanos”, como el derecho a la vida, a la integridad física de las personas y al debido proceso, entre otros.
- A pesar de que ahora existe un marco jurídico mucho más sólido en materia de derechos humanos, además del fortalecimiento de una sociedad civil organizada y de que hay acciones por parte de las víctimas, no existen mecanismos

para exigir que la vulneración de esos derechos genere, en efecto, consecuencias.

- En algunos países existen lagunas en materia de regulación, es decir, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cuentan con una normativa que establezca los límites de su actuación, qué pueden hacer y qué no pueden hacer.

Caso prometedor: defensa de los derechos humanos de población vulnerable. Comisarías de la Mujer y la Niñez de Nicaragua

En 1993 se creó en Managua la primera Comisaría de la Mujer y la Niñez de Nicaragua; desde entonces, se han ido expandiendo por todo el territorio y ahora existen 61 en total. Las comisarías se han convertido en un lugar de articulación de esfuerzos para dar a la víctima una respuesta integral desde el punto de vista psicosocial, policial y de la justicia penal. También cuenta con mecanismos de seguimiento a las víctimas y sus familias para que, una vez terminados los procedimientos legales, se garantice su reintegración a la vida social y se evite que se reproduzca el ciclo de la violencia. Desde su creación, el país ha visto una reducción en los índices de violencia intrafamiliar, doméstica y sexual, al aplicar de manera continua una política centrada en la prevención y acompañada por intensas campañas donde se ha buscado empoderar a las mujeres, concientizarlas que son sujetos de derecho y que tienen la posibilidad de denunciar los delitos contra ellas, sus hijos y sus familias.

- Por la falta de formación específica de sus efectivos, la militarización del combate al crimen organizado ha sido un motor del aumento en violaciones a los derechos humanos.

- En varias oportunidades las autoridades han priorizado el derecho colectivo por encima de los derechos individuales. En casos como el del arraigo, se suele presentar el argumento de que, en aras de proteger el derecho a la seguridad pública, es posible sacrificar el derecho individual de una persona a la libertad porque —se supone— tiene una jerarquía menor.

“Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. – Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 4.1.

- Se tomó la decisión de Estado de construir todo un aparato público para la defensa de los derechos humanos, pero los actores políticos, las instituciones de seguridad pública y la procuración de justicia en general no terminan de comprender y hacerse cargo de la necesidad de que se fomenten y garanticen las actividades con apego a los derechos humanos.
- La policía ha visto un cambio profundo en sus funciones; ha pasado de atender delitos menores —como infracciones por exceso de velocidad— o medianos —como robos— a tener que recurrir con frecuencia al uso de armas de fuego en contra de organizaciones criminales que emplean armas de alto poder y además consideran que atacar a la policía es una manera de dominio territorial.
- El policía en general carece del adiestramiento constante o dedicado que se necesita para desarrollar habilidades y hábitos que le permitan regular el uso de la fuerza ante una situación específica. Los cortos tiempos de capacitación impiden que pueda sustentar sus habilidades en una escala racional de uso de la fuerza y, por ende, se incrementa la posibilidad de que, ante una situación de crisis, carezca de las técnicas y tácticas necesarias para aplicar la fuerza de acuerdo con la gravedad de la situación y con respeto por los derechos de los involucrados.
- El uso de la fuerza por parte de la policía en una situación está mediado por una complejidad tal (niveles de estrés y rapidez en la reacción) y por tantos factores particulares (si es un lugar público, si el sospechoso está armado, si hay menores de edad presentes, etc.), que desde la legislación se ha tenido que recurrir a valorar también el contexto del hecho en el que se registra la actuación.
- Existe una multiplicación de nuevas intervenciones destinadas a mejorar las condiciones de seguridad. En ocasiones, estas intervenciones han sido importadas de otros países y concentran el accionar policial en zonas conflictivas que, en la mayor parte de los casos, corresponden a poblaciones de menores recursos que pueden ser víctimas de violaciones a sus derechos.
- Por lo general, la actuación policial sólo tiene repercusión en la opinión pública cuando el resultado es catastrófico. Ha habido una falta de interlocución entre los fines de

la policía y los fines de la sociedad, por lo que el acto de uso de la fuerza se ha convertido en la única referencia que tiene la sociedad para evaluar el trabajo policial.

- A pesar de que se registran algunos esfuerzos aislados, todavía no existe un modelo policial que tome en cuenta los riesgos diferenciados por grupos de población.
- En México, la política pública en materia de violencia de género e intrafamiliar ha sido fundamentalmente asistencialista y de penalización de los victimarios.

Propuestas de implementación

Existen tres principios básicos para el uso de la fuerza:

Legalidad. El uso de la fuerza y de las armas de fuego debe estar dirigido a lograr un objetivo legal. Sólo se debe usar la fuerza cuando se esté facultado por la ley para hacerlo.

Necesidad. Consiste en verificar que no hay otros medios disponibles para lograr el objetivo legal. Es decir, que el uso de la fuerza que se va a ejercer es el idóneo, que no existe otro menos lesivo para conseguir el mismo resultado.

Proporcionalidad. A una acción, una reacción. Evitar la utilización desmedida de la fuerza.

- No existe un tratado internacional que regule el uso de la fuerza pero sí existe el estudio sistemático de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Las jurisprudencias nacional e internacional han explicado

el contenido de los mismos. Existen, además, instrumentos que abordan el tema del uso de la fuerza, como los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, ambos textos de las Naciones Unidas.

- Debe existir una adecuación de la normativa internacional con respecto al uso de la fuerza, es decir, que a escala nacional existan regulaciones, leyes, reglamentos y protocolos de actuación que permitan que el policía tenga certeza en sus actividades y sepa cuáles son sus límites.
- El uso de la fuerza no implica de manera exclusiva a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Su control requiere que el aparato estatal realice el registro y seguimiento de violaciones a derechos humanos.
- Es esencial que haya un monitoreo de los miembros de la institución policial que por eventos traumáticos (como puede ser la pérdida de un compañero) o por el estrés cotidiano tengan la necesidad de recibir atención psicológica, para evitar que tengan que enfrentarse a situaciones que se puedan salir de su control y pongan en riesgo la integridad de ellos mismos y de otras personas. Se les tiene que atender y prestar todo el apoyo institucional hasta que de nuevo estén en plena capacidad para cumplir sus funciones.

Existen cuatro pilares fundamentales en los que se debe concentrar la capacitación del policía para el correcto uso de la fuerza:

El aspecto ético. Dar a conocer los principios éticos que rigen las funciones del servidor público.

El aspecto psicofisiológico. Lograr en el policía, a través del entrenamiento constante, una capacidad de reacción inmediata y adecuada a la situación y al entorno.

El aspecto técnico-táctico. Capacitarlo en los procedimientos técnicos y operativos, enfocados en la escala del uso racional de la fuerza.

El aspecto jurídico. El policía debe conocer el marco normativo que regula sus intervenciones y tener siempre en cuenta los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza.

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán estar dotados de elementos para la negociación, la mediación y la persuasión. La mayor parte de las situaciones a las que se enfrenta el policía pueden ser resueltas por medio de la verbalización; sólo en contadas ocasiones tendrá que hacer uso gradual de la fuerza (uso de fuerza activa y de “armas no letales”). El uso del arma de fuego es el último recurso y sólo debe utilizarse cuando su propia vida o la de terceros estén en riesgo.
- Es importante afianzar entre los policías la idea de que el respeto por los derechos humanos no corresponde sólo a unos lineamientos morales y éticos sino que, además, la claridad y transparencia que se desprenden de sus principios harán que sea posible orientar prácticas policiales más efectivas. Los derechos humanos tienen un valor pero, además, cumplen una función en la organización democrática de la sociedad.
- Es imposible avanzar en una política de respeto a los derechos humanos si las instituciones policiales no son capaces de garantizar los derechos mínimos de los propios policías. Turnos prolongados en exceso, bajos salarios, sanciones sin criterios, poca estabilidad laboral ante cambios de gobierno, entre otros, son elementos que impiden establecer una coherencia entre el respeto exigido al policía y el trato que se le da.

- Es vital que existan mecanismos para evitar que se sancione al miembro de las instituciones de seguridad que se niegue a hacer uso excesivo de la fuerza por órdenes de un superior. Las sanciones deben recaer en el superior, quien imparte la orden ilícita, no en el policía que se niega a cumplirla.
- Se debe entrar a un modelo diferenciado de riesgo al tratar el tema de seguridad y derechos humanos, ya que la vulnerabilidad ante hechos de violencia varía de acuerdo a los distintos grupos poblacionales (mujeres, hombres, menores de edad, adultos mayores, discapacitados, indígenas, migrantes, etcétera).
- Los policías, a pesar de ser los primeros a quienes se llama en casos de violencia familiar, han carecido de competencias para actuar en estos momentos de crisis y tener capacidad para saber con precisión cuál procedimiento deben seguir, cómo canalizar la situación y cómo deben intervenir. Por eso se les debe dar las herramientas técnicas y de sensibilización adecuadas para prevenir, atender y sancionar la violencia de género.

3. Principios para la rendición de cuentas y la auditoría externa

La rendición de cuentas es la forma común de traducir accountability, que es un principio fundamental por el que deben guiarse las instituciones de seguridad para garantizar la transparencia. Incluye la búsqueda, observación, recolección y presentación de datos para evaluar conductas, tomar decisiones y vincular las acciones observadas con sus consecuencias. Todo esto no quiere decir que se restrinja a temas disciplinarios; va más allá, y se relaciona con la idea gerencial de usar información dentro y fuera de la institución para tener evaluaciones del comportamiento y desempeño que permitan analizar los avances y retrocesos en el tránsito hacia mejores prácticas de la institución.

Desafíos

- La falta de rendición de cuentas y flujo de información dentro de las instituciones de seguridad restringe las actividades en algunos casos, ya que la información operativa es segmentada entre grupos o niveles jerárquicos sin que exista una comunicación adecuada, donde el aprendizaje institucional sea la base para la toma de decisiones desde “arriba” —en la oficina— y hasta “abajo” —en la calle.
- La escasa comunicación de las instituciones de seguridad hacia la población no permite evaluar la efectividad de las actividades realizadas por los policías. Esto provoca que el ciudadano no cuente con insumos suficientes para una evaluación imparcial, acorde a los desafíos y logros de las policías del país.
- El proceso de *accountability* requiere que la información sea compartida dentro de las instituciones de seguridad y con la ciudadanía. La transparencia y la rendición de cuentas son elementos que permitirán generar lazos de confianza dentro de las policías y con la comunidad.
- Las instituciones de seguridad han contado, a lo largo de su historia, con el monopolio sobre la información de sus actividades, investigaciones y desempeño. Ante la falta de datos, ni especialistas ni ciudadanos tienen certeza sobre las acciones llevadas a cabo, ni conocen bajo qué criterios se realizan.

- Cada vez son más frecuentes los argumentos de las instituciones de seguridad en torno a la negativa de otorgar información. En su mayoría alegan criterios de seguridad nacional, argumento que no logran sostener bajo los parámetros de la legislación sobre acceso a la información.

El auditor externo permite realizar una revisión técnica desde una perspectiva constructiva para el beneficio de la policía y del público.
Robert Varenik. Director de Programas para Open Society Justice Initiative.

Propuestas de implementación

- Se debe capacitar y sensibilizar a las instituciones de seguridad para que exista un flujo de información interno y externo que, sin poner en riesgo la seguridad, permita que la ciudadanía obtenga los datos que requiere. Debe contar con un grupo especializado que dé seguimiento y respuesta tanto a las solicitudes de información como a las quejas de los ciudadanos. Se requiere que se difunda el presupuesto de la institución, el gasto, el número de agentes, el número de crímenes que han sido registrados, entre otros.
- En muchos casos las sanciones a policías son publicadas sólo en boletines internos. Es necesario que sean difundidas a la comunidad, no sólo las penalizaciones individuales sino el resumen anual de los procedimientos disciplinarios.

- Es importante señalar que puede haber resistencias para que la rendición de cuentas sea comprendida, utilizada y valorada por las instituciones.

Directrices de la rendición de cuentas

- Permite un control democrático de las instituciones públicas por parte de la ciudadanía. Si no hay transparencia no puede haber medidas para controlar a las instituciones.
- Debe ayudar a prevenir las faltas, en la medida que se hacen públicas las actividades de la policía.
- Ayuda a que la policía y las instituciones de seguridad pública incorporen las prioridades de los ciudadanos.
- Impulsa la búsqueda de la eficiencia.

La rendición de cuentas de las instituciones de seguridad debe considerar tres niveles

- Conocimiento de metas institucionales.
- Análisis de casos individuales por medio de sistemas de alerta temprana o de análisis de riesgos.
- Investigación de crímenes cometidos por policías.

- La rendición de cuentas debe contar con un equipo profesional que sistematice la información, dé seguimiento y evalúe. Se debe considerar que la estructura para dar cabida a este proceso tiene que ser externa a la institución, por ejemplo, por medio de auditores externos, que pueden ser profesionales especializados y contratados al efecto en entidades independientes o ciudadanos capacitados para realizar estas actividades técnicas en casos específicos.

- La auditoría interna en las instituciones de seguridad debe entenderse como un control de calidad y de promoción de buenas prácticas. Se recomienda que también haya controles externos para la construcción de indicadores de procesos y de resultados.

- Los mecanismos de *accountability* externos permiten abonar a una macrorreforma en las instituciones de seguridad. El proceso de evaluación desde afuera permite observar y analizar con mayor claridad lo que ocurre en las instituciones.

- La auditoría de la policía es una propuesta de gran calado, no sólo en el nivel institucional sino también en el ciudadano. No se puede contemplar la auditoría de la policía sin

la participación de la población. Para ello se deben encontrar los mecanismos, las normas y el proceso adecuado. Los resultados sólo se verán a mediano y largo plazo, pero serán estructurales.

- No se trata de sustituir la investigación policial sino de analizarla por medio de procesos que impliquen supervisión externa (cómo funcionan los procesos, procedimientos y protocolos).

- Se requiere la figura de auditores externos que tengan conocimientos técnicos y credibilidad política.

- Otra iniciativa a tomar en cuenta —presentada al Congreso Federal— es que exista un auditor especial de las policías federales; con esto se busca potenciar la supervisión de un actor externo por medio de la Auditoría Superior de la Federación y, en casos especiales, coadyuvar a las investigaciones para la formulación de políticas públicas y mecanismos de evaluación.

- La auditoría a las instituciones de seguridad podría permitir que los policías cuenten con una estructura para interponer quejas ante las sanciones que reciben. Por ejemplo, en América Latina se tiene información de que se privilegia a la disciplina y la obediencia ante una orden, aunque ésta sea ilegal. Por tanto, se necesita una estructura externa que contemple el diálogo con los policías, ya que ellos simplemente cumplen con lo solicitado y, en caso de no hacerlo, son sancionados.

4. Participación ciudadana y apertura institucional

Los policías son parte fundamental de la sociedad. Sin embargo, en estos momentos existe gran desconfianza entre las instituciones de seguridad y la población civil. Por esta razón, se debe considerar la participación ciudadana como un eje fundamental para democratizar las actividades de estas instituciones y generar lazos que siembren confianza. Se requiere apertura y autocrítica dentro de las policías del país ya que, de otra manera, su reestructuración será difícil. Lo anterior requiere que la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y la academia participen para trazar una ruta de aprendizaje e implementación. Se debe, entonces, contemplar un cambio de paradigmas y de acción de la seguridad pública a la seguridad ciudadana, donde el ciudadano sea el centro y el objetivo de las políticas.

Desafíos

- En la actualidad, en México se presenta un dilema en torno a la estructura política de las esferas de gobierno y los ámbitos jurisdiccionales: 90% de los delitos pertenecen al fuero común y, sin embargo, las políticas en este momento se centran en 10% de los delitos del fuero federal, ámbito donde no se considera la participación social y ciudadana.

- Tanto la policía como la población civil expresan que se tienen desconfianza mutua, por lo que la mayoría de las veces terminan abordando la seguridad de manera aislada, con lo que se genera un impacto insuficiente al momento de implementar acciones que son concebidas con una visión unilateral.

- La desconfianza entre la policía y la comunidad abre una brecha que en este momento tiene fuertes repercusiones: la población prefiere dejar de solicitar servicios y no valora las actividades realizadas por la policía. Por otro lado, las instituciones de seguridad consideran a la sociedad sólo como una proveedora de información, pero no como un

conjunto de ciudadanos con derecho a participar y opinar de manera formal sobre las actividades de seguridad.

- La ciudadanía se concibe como desarticulada de su propia seguridad y no tiene conciencia de su rol como corresponsable en la construcción de propuestas y de canales de diálogo con la policía.

La seguridad es un servicio público del que todos los ciudadanos somos receptores y, como tal, debe estar sujeto al escrutinio y a la participación de la sociedad.

Luis Gómez Chow. Coordinador de proyectos, Centro de Colaboración Cívica, A.C., México.

Propuestas de implementación

- La reforma policial democrática en México debe partir de los aprendizajes de prácticas, programas y mejoras llevadas a cabo en diferentes países y ciudades en donde la participación ciudadana es una constante. Por eso las instituciones de seguridad deben tener voluntad para generar cambios estructurales en beneficio de la población, de la seguridad y de la propia institución.

- Se deben realizar capacitaciones para mandos y policías, dirigidas a promover la idea de que la participación ciudadana no resta valor a sus actividades; al contrario, suma a un proceso de seguridad democrática. Que se involucre la ciudadanía no debe

Caso prometedor: organizaciones no gubernamentales en Brasil

En Brasil existe el Prêmio Polícia Cidadã, que un grupo de organizaciones, entre las que se encuentran el Instituto Sou da Paz y el CEsac, otorga a las instituciones de seguridad de São Paulo y Río de Janeiro por el cumplimiento de buenas prácticas policiales. Este reconocimiento ha sido un avance importante para revalorizar las actividades de los policías. Las instituciones policiales ven, por primera vez, cómo las organizaciones que usualmente las criticaban por sus prácticas ahora también reconocen sus logros y mejoras.

interpretarse como una manera de restar potestad al Estado sino como una forma de fortalecerlo.

- La policía tiene una misión civilista y debe contar con programas y actividades que permitan la participación ciudadana. La alianza entre ambos sectores permite tener insumos sobre las necesidades locales y la respuesta de la policía ante ellas.
- Las organizaciones civiles deben participar en la consulta y realización de programas destinados a mejorar las condiciones de seguridad. Deben ser mediadoras entre policía y población y facilitadoras de todas las iniciativas en donde se promueva la responsabilidad ciudadana.
- Se debe realizar un trabajo formativo con la ciudadanía, en donde se desarrollen las competencias para que los ciudadanos asuman su rol como agentes activos en la coproducción de la seguridad.

sencia constante de un representante ciudadano en los procesos de toma de decisiones puede ser fundamental para generar programas a corto, mediano y largo plazo que tengan continuidad, a pesar de los cambios de gobierno.

- Los programas de seguridad deben contemplar no sólo la participación de las organizaciones civiles y los ciudadanos organizados sino el aporte teórico-conceptual de la academia. Se debe generar alianzas estratégicas con investigadores de diversas universidades del país, ya que sus análisis y experiencias abonan de manera importante a los paradigmas que requiere la seguridad en México.

Las relaciones con la población se pueden establecer de diversas maneras, por ejemplo:

- Nivel local. Por medio de consejos comunitarios.
- Consejos consultivos y de gobierno, con participación de sociedad civil.

Se deben considerar los beneficios de la participación ciudadana

- Aporta a la construcción de espacios democráticos y legitima la toma de decisiones.
- Se incrementa la transparencia y la rendición de cuentas. Abona a la efectividad, clarificación de las funciones y responsabilidades.

Caso promotor: participación ciudadana en Tijuana

Entre 2004 y 2010, Tijuana vivió una oleada de violencia. Por tal motivo, la sociedad tijuanense se manifestó, por medio de marchas, contra la inseguridad. Exigió a las autoridades la aplicación de medidas para que los policías municipales fueran investigados y evaluados, ya que la ciudadanía tenía conocimiento de que los policías estaban coludidos con bandas delictivas. La Secretaría de Seguridad Pública Municipal mostró su apertura al tomar en cuenta las quejas y recomendaciones de la ciudadanía y el resultado ha sido favorable. Los índices delictivos entre 2007 y 2012 han disminuido 17% desde que la sociedad y el gobierno aprendieron a escucharse, comunicarse y a trabajar de manera conjunta.

- Los académicos que estudian los temas de seguridad también pueden dar capacitaciones técnicas sobre derechos humanos, policía de proximidad, género, entre otros temas, para que las instituciones de seguridad tengan los fundamentos teóricos y metodológicos necesarios.

- Empezar una campaña de revalorización social del policía se traducirá en mejores resultados por parte de la institución, además de que se reduce de manera considerable la sensación de inseguridad, al involucrar a la sociedad en las tareas institucionales.

- Se requiere impulsar la entrega de premios e incentivos, tanto individuales como institucionales. Estos reconocimientos pueden y deben ser

- En las instituciones de seguridad debe institucionalizarse la participación ciudadana a partir de una reforma legal. La pre-

hechos tanto por la propia policía como por instituciones de la sociedad civil.

5. Nivel municipal en la reforma policial democrática: Implementación de la policía comunitaria o de proximidad

*En México hay alrededor de 450 mil policías; 1,600 de ellos corresponden a instituciones de seguridad municipales.² No sólo es importante el número: son los policías más cercanos a la gente, los que están en las esquinas, patrullan la colonia y a los que, definitivamente, se acude en caso de problemas. Por eso la reforma policial debe partir desde esta instancia para realizar cambios estructurales que se expresen, entre otros aspectos, en mejoras en la calidad del servicio, la capacidad de respuesta y en el establecimiento de canales de diálogo con la comunidad. En este sentido, la policía comunitaria o de proximidad busca estrechar vínculos entre la policía y la ciudadanía. Su implementación, a partir de las experiencias internacionales, debe iniciar desde el gobierno municipal y se recomienda contemplar lo presentado en el libro *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*.³*

Desafíos

- La corta duración de la gestión municipal y el poco conocimiento o valoración de los programas implementados por la administración saliente en ocasiones impiden que se les dé continuidad o que se retomen sus componentes exitosos.
- La mayor cantidad de recursos se destinan a la seguridad federal y el nivel municipal se ha rezagado en este sentido. A pesar de contar con apoyos federales por medio del SUBSEMUN y FASP, los recursos a nivel municipal siguen siendo reducidos.
- En México no existe un proyecto concluido de policía comunitaria, por lo que no hay un modelo que sirva de referente para convencer a políticos, instituciones de seguridad y

ciudadanos de los beneficios de su implementación, entre ellos: procesos profundos de reconciliación y acercamiento policía-comunidad y fortalecimiento a las comunidades en términos de sus capacidades para la prevención, la seguridad y la convivencia.

Los gobiernos locales deben estar en el pacto, y ¿cómo se puede hacer? Desde una perspectiva más horizontal. La norma dice que los gobiernos locales gobiernan sobre la policía, porque son quienes establecen los planes de seguridad. En las reformas siempre se nos olvidan las personas; ellas son quienes hacen reales las reformas. Se debe entender cómo asumen las personas el proceso.

María Victoria Llorente.

Directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz. Colombia

Propuestas de implementación

- Es necesaria la asignación de recursos para la implementación de estrategias locales de seguridad, desde su diseño, seguimiento y evaluación.

²Los datos fueron proporcionados por los ponentes durante la Conferencia Internacional “Reforma Policial Democrática: experiencias y desafíos para la gobernabilidad”. Octubre de 2012.

³Se recomienda ampliamente la lectura y análisis del libro *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. En éste se presentan los principios filosóficos, operativos, experiencias internacionales, indicadores y consideraciones fundamentales para la implementación de la policía comunitaria. La edición se realizó con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Programa para la Convivencia Ciudadana y el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. http://www.insyde.org.mx/IMAGES/policia_comunitaria_conceptos_metodos_escenarios_de_aplicacion.pdf

- Se recomienda que quien dirija secretarías de Seguridad Pública Municipal sea un ciudadano o una ciudadana que tenga un compromiso con la seguridad y la convivencia, que tenga reconocimiento y capacidad de diálogo con diferentes sectores, por ejemplo empresarios, organizaciones ciudadanas, académicos, entre otros.

- Para que una reforma policial municipal tenga éxito es fundamental que haya voluntad política de parte de las autoridades locales y regionales. Deben considerar que el impulso de esta reforma se realice con una perspectiva horizontal e integral que incluya diferentes instancias de gobierno, en donde la prevención y la inteligencia policial se complementen con la información y los servicios de otras instituciones.

- Se requiere capacitar a las autoridades locales y a las instituciones de seguridad municipales para la realización de diagnósticos que permitan una toma de decisiones adecuada, en donde la participación ciudadana debe estar presente.

- Las reformas policiales a nivel municipal deben contemplar un diseño y una ejecución adecuados para las necesidades ciudadanas específicas y se debe evaluar la pertinencia de replicarlo en otras ciudades o municipios.

- Se debe comprender que las policías municipales son las que tienen el primer contacto con la ciudadanía y no son, en sentido estricto, las que luchan contra el crimen organizado, en cambio, son coadyuvantes en la recolección de insumos para la inteligencia policial preventiva.

- A nivel municipal se recomienda contar con policías capacitados en policía comunitaria. La implementación de dicha filosofía requiere voluntad política e institucional para que exista un cambio en la forma de ser policía y se establezca un diálogo con los ciudadanos.

Existe una serie de dimensiones a tomar en cuenta en la implementación del programa de policía comunitaria.

Situacional. Hace referencia al tipo de zona geográfica y sociocultural en la que se va a trabajar (no son lo mismo las ciudades de las fronteras que los destinos turísticos ni la zona metropolitana).

Tipo de riesgo. Identificar cuál es el tipo de riesgo presente en estas comunidades y cuál es el nivel real de conflictividad en las mismas (incivildades, delitos del fuero común, presencia del crimen organizado).

Político-institucional. Se trata de identificar si existe una voluntad política con influencia sobre la institución policial o si esa voluntad política es, en la práctica, inexistente. También si las autoridades políticas no tienen ningún control real sobre las instituciones policiales o si existe una voluntad policial pero es inexistente la voluntad política.

Comunitaria. Debe identificarse si existe una clara organización y participación de las comunidades o si es inexistente. Si existe una voluntad comunitaria de participar como coproductores de la seguridad o no hay ninguna voluntad expresa de querer participar en estos procesos.

Dimensión infraestructura. Conocer el estado de los servicios públicos y el acceso a ellos en las comunidades, ya que el mejoramiento de la infraestructura abre caminos a la participación de la población.

- Al policía comunitario se le debe asignar una zona específica, durante un tiempo prolongado, para que pueda ser identificado y conocido por los miembros de la comunidad. Requiere, además, una capacitación en el diálogo y en la resolución de problemas, para que pueda contribuir a mejorar la relación entre la policía y la comunidad.

- Impulsar los procesos de promoción de acciones de policía comunitaria obliga a las instituciones policiales a pensar que es posible rediseñar y transformar sus formas de trabajo, para trascender la idea del mero control territorial y focalizarse en las relaciones con la comunidad y en el trabajo en una zona específica.

- Se debe hacer un diagnóstico inicial para la implementación que, en una primera fase, incluya la generación de información cualitativa sólida, para identificar los recursos policiales, las capacidades y la disposición institucional en materia de servicios y acciones policiales orientadas a la prevención y a la proximidad en las distintas colonias.

Al mismo tiempo, es importante realizar trabajo cualitativo para conocer las capacidades, la disposición comunitaria para la participación ciudadana y la reciprocidad-proximidad con la institución policial orientada a la prevención. Derivado de estas dos aproximaciones se deben llevar a cabo los primeros ejercicios de acercamiento, donde se establecen los principios básicos del diálogo entre la institución policial y los miembros de las comunidades para visualizar posibilidades preventivas y de proximidad policial.

- Las acciones de la policía de proximidad deben ser informadas para la sensibilización de la sociedad. La difusión de las prácticas y resultados debe contar con el apoyo de los medios de comunicación, de manera que se entiendan las responsabilidades tanto de los policías

como de la ciudadanía para mejorar la seguridad, la convivencia comunitaria y la relación entre la población y las instituciones de seguridad.

Para transitar de una policía tradicional a una policía con un enfoque comunitario se requiere tener metas específicas, con posibilidades de éxito. Debe contemplarse que los resultados no son

inmediatos sino a mediano y largo plazo, porque implican una restructuración en las instituciones de seguridad y en las comunidades de implementación. Por ejemplo, dos condiciones —fundamentales para el desarrollo de la policía comunitaria— que requieren de un tiempo prudente para el diagnóstico y la planificación son:

Impulsar policías comunitarios

que tengan la facultad de toma de decisiones y ser interlocutores con diferentes instancias de gobierno.

Identificar comunidades

con altos niveles de inseguridad y problemas de convivencia, pero con posibilidades de liderazgos claros y capacidad de organización interna.

Caso prometedor: Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río De Janeiro, Brasil

En 1988 comenzó en Río de Janeiro una transformación en la forma de ser y hacer policía a nivel municipal. Las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) se crearon con el objetivo de consolidar el control del Estado en comunidades con alta influencia del crimen, para devolver la paz a la población local. Los policías de las UPP son capacitados para identificar problemas en la comunidad, establecer diálogo con la población. Además participan en la preparación de la zona para la entrada de servicios públicos, políticas sociales y de infraestructura, entre otros. Río de Janeiro actualmente cuenta con más de 25 UPP, que se encuentran en favelas alrededor del estadio Maracanã y en otras con alta conflictividad, así como en áreas turísticas y centros financieros. El éxito de las UPP se debe, en parte, a la articulación entre el gobierno federal, el estatal y el municipal. Las UPP cuentan con el apoyo de las autoridades políticas, la sociedad, la comunidad empresarial y los medios de comunicación.

6. Marco operativo: la prevención con sistemas eficaces de información

Que las instituciones de seguridad cuenten con un sistema de información debidamente organizado y actualizado es fundamental para que puedan desarrollar sus acciones. La prevención parte de los datos y cruces de información para identificar las áreas críticas, realizar diagnósticos históricos de la situación y, por último, desarrollar programas y acciones debidamente sustentados. Dar prioridad a un modelo preventivo puede generar beneficios a un mayor número de población, al evitar que los operativos policiales se concentren en medidas reactivas de alcance limitado e inmediato.

Desafíos

- Las instituciones de seguridad dan poca importancia a los programas preventivos. En ocasiones consideran que las actividades policiales sólo deben ser reactivas y dejan de lado la proactividad.
- Los programas preventivos suelen estar fuera de las instituciones policiales y no se integran a las prácticas. En muchas ocasiones falta coordinación con las actividades preventivas que se implementan a nivel municipal.
- En términos policiales, sigue prevaleciendo una visión limitada con respecto a las estrategias, los métodos, las respuestas y las acciones propiamente preventivas, es decir, hay una visión de que hacer prevención policial se limita a la aplicación de la ley.
- Los sistemas de información son una herramienta que permite la inteligencia policial, tanto preventiva como reactiva.

La gestión organizacional no se trata solamente de fórmulas ni de la estructuración de mandos propios dentro de la institución *per se* sino en cómo se traducen en prácticas institucionales en lo que termina siendo el eslabón más importante de la reforma que es el escalón operativo.

Marcelo Saín. Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Quilmes, Argentina.

Propuestas de implementación

Los tiempos en la operatividad policial deben contemplar los siguientes procesos de manera simultánea:

Los reactivos enfrentan lo inmediato, la problemática delictiva que se plantea en el instante.

La prevención plantea lo futuro y la probabilidad de que suceda un riesgo o amenaza que magnifique las vulnerabilidades.

- Debe haber políticas públicas de prevención situacional, con un enfoque participativo de la sociedad. La prevención debe ser fundamental para la operatividad policial y se debe realizar en conjunto con las personas, la familias y la comunidad, de tal manera que se desarrolle la capacidad de la población para integrarse a la seguridad ciudadana.
- Los programas y operativos policiales, tanto preventivos como reactivos, deben contar con registros de las actividades de los policías. El Informe Policial Homologado debe emplearse como fuente de información y no como un registro aislado.
- Las instituciones de seguridad deben basarse en un modelo de responsabilidad compartida que comprende las acciones policiales, la participación de la

ciudadanía en las diferentes formas de expresión organizada y la prevención en las instituciones del Estado.

- La prevención policial debe considerar diversos niveles de gobierno y a diferentes instancias para generar programas preventivos integrales en donde la comunicación y la coordinación se traduzcan en el desarrollo de un plan para potenciar la seguridad ciudadana.
- La información, debidamente sistematizada, es un insumo fundamental para las distintas acciones de inteligencia y prevención en materia de seguridad.
- La sistematización de la información no debe limitarse a la entrega de reportes o formatos, debe existir un equipo especializado que interprete datos para realizar programas de prevención. Por lo tanto, se requiere capacitación tanto para los policías operativos como administrativos, de manera que la información permita construir indicadores eficaces para la planeación. Debe mantenerse una continuidad en la alimentación de las bases de datos, con independencia de los cambios gubernamentales.

7. Decisiones políticas y papel de las fuerzas armadas

Las fuerzas armadas constituyen el pilar de la estrategia nacional de seguridad, lo que en su inicio se denominó “la guerra contra el narcotráfico”. Sus integrantes están formados e instruidos para la guerra tradicional; sin embargo, con este nuevo rol deben desempeñar funciones de naturaleza no convencional, es decir, actividades en teatros de operaciones urbanos, muchos de ellos densamente poblados, con alta probabilidad de afectación directa a la población civil. Por eso se hace necesario reconsiderar el papel que desempeñan las fuerzas militares en la esfera de la seguridad; a la vez, es imprescindible alentar a los líderes políticos y las autoridades civiles, no militares, a que asuman el reto y la responsabilidad de orientar las políticas públicas en materia de seguridad.

Desafíos

- En México existe una confusión respecto a los diferentes niveles o dimensiones de la seguridad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. Con la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana se sumaría una cuarta dimensión o categoría, que es la de seguridad ciudadana, aunque no esté consagrada en la Constitución.
- No se ha redefinido la diferencia entre “seguridad interior” y “defensa nacional” que fue la pauta para la transformación de los ministerios de la Defensa en casi todo el hemisferio. Así, los militares se han encontrado de lleno, una vez más, en la arena política y de toma decisiones, áreas donde antes su presencia ya había sido acotada.
- La formación de las fuerzas armadas, orientada al conflicto bélico, está en disonancia con las habilidades requeridas para desempeñar tareas de seguridad (servicio a la comunidad y respeto de los derechos individuales). Al empujar a las fuerzas armadas a una militarización del conflicto, sin el adiestramiento adecuado sobre cómo tratar a la población civil y cómo proteger sus derechos, se exponen cada vez más y con el pasar del tiempo a incurrir en violaciones a los derechos humanos.
- En México se ha planteado una especie de disyuntiva que afirmaría que hay una oposición entre derechos y seguridad

o que se debería jerarquizar momentos en los que el “derecho a la seguridad” debe ponderarse por encima de los derechos individuales de las personas. El recrudecimiento de la lucha militar frente al narcotráfico prioriza las detenciones por medio del uso de armas de fuego, sin tomar necesariamente en cuenta las lesiones y consecuencias para la población civil no involucrada de manera directa en el conflicto.

- La polémica sobre a cuál nivel de policía se le debe dar prioridad (municipal, estatal, incluso la discusión sobre la creación de una policía nacional) ha impedido avanzar en reformas policiales de fondo.
- Las autoridades gubernamentales no han enviado un mensaje claro sobre cuáles deben ser los límites que deben tener los cuerpos de policía y las fuerzas armadas en el cumplimiento de funciones de seguridad. A pesar de que los límites están definidos por las distintas legislaciones, no se está dejando claro que se va a sancionar a los policías que los traspasen.
- Las decisiones y actuaciones en materia de seguridad se circunscriben casi exclusivamente a lo reactivo y se hace énfasis en la idea de “mano dura”, pudiéndose resolver problemas puntuales, pero sin apreciarse resultados tangibles en la baja de los índices de criminalidad o en la calidad de vida de las comunidades.
- Los gobiernos estatales y municipales están dedicando cada vez más atención

y recursos a los “macrodelitos”, como el narcotráfico, y están demostrando menos interés en los problemas de la comunidad y en la manera como la policía se relaciona con ella.

Si no podemos eliminar al Ejército, por lo menos vayámoslo reduciendo, hacen falta policías pero policías no militarizados. Si ha de haber una reconversión que sea con criterios civiles y con actores civiles.

Miguel Sarre. Profesor-investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

gados de hacer cumplir la ley establece que se debe considerar a ese militar como “funcionario encargado de hacer cumplir la ley”, con todos los efectos legales que eso trae aparejado. Por tanto, esos militares deben pasar un proceso de reconversión profesional que los capacite y habilite para desempeñar misiones que no son de su propia naturaleza.

Propuestas de implementación

- Las autoridades políticas deben asumir la responsabilidad de mejorar las condiciones de la actuación de la policía y comprometerse con la coordinación directa de las instituciones de seguridad. Deben ofrecer lineamientos claros y orientar sobre los estándares internos de la institución y al mismo tiempo controlar el despliegue de la fuerza, en especial en las zonas más vulnerables.
- Los actores políticos, en particular los designados por elección popular, deben asumir el liderazgo frente a la construcción de políticas públicas de seguridad que sean democráticas y civiles. Esto quiere decir que asuman el centro del tema de la seguridad dentro del ámbito de la política pública y no desde la simple estrategia policial y militar.
- Debe aceptarse que la reforma policial, además de técnica, es en lo fundamental política, por lo que se necesita identificar si existen realmente las voluntades y las condiciones para implementarla.

En los casos donde no exista una alternativa a la intervención de las fuerzas armadas deben considerarse dos aspectos fundamentales:

- La declaración del estado de excepción en las partes del territorio nacional donde sea necesario empeñar o comprometer directamente a las fuerzas armadas, para que el Estado recupere el área y ejerza de manera efectiva la soberanía nacional.
- En lo que respecta a la expansión del rol o de la función de los militares, el código de conducta para funcionarios encar-

Reflexión final

Este instrumento pedagógico se realizó contemplando los ejes de las reformas policiales en diferentes países y ciudades del mundo, así como los avances y retos que existen en México en la actualidad. Los desafíos planteados en cada uno de los temas son de gran complejidad, por lo que se requieren reestructuraciones profundas que contemplen la creación y reformulación de marcos teóricos y operativos, así como objetivos específicos realizables y una planeación técnica y temporal.

De igual manera, se requiere voluntad política por parte de las instituciones de seguridad y la participación de la ciudadanía para consolidar un modelo en donde la convivencia, la transparencia, el respeto a los derechos humanos y la continuidad de políticas exitosas sean la regla y no la excepción.

En este sentido, se espera que el documento presentado permita a tomadores de decisiones, líderes de organizaciones civiles y sociedad, aproximarse a las pautas y premisas básicas para el desarrollo de una reforma policial democrática.

Por último, se agradece al grupo convocante de la Conferencia Internacional “Reforma Policial Democrática: experiencias y desafíos para la gobernabilidad” y a los conferencistas por sus valiosas aportaciones, que sirvieron como insumos para la realización de este instrumento.