



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 18

***Accountability* y responsabilización, el caso de MacArthur
Park**

Mesa debate con:

Walter McKay

Gino Costa

Todd Foglesong

Hugo Frühling

Jacqueline Muñiz

Robert Varenik

24 de mayo de 2007, Ciudad de México

Redacción: Héctor Iván Sáenz

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean
enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono
91 16 53 05, o al correo electrónico info@insyde.org.mx

PRESENTACIÓN

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el decimoctavo número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*. En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en el debate sobre los excesos policiales durante la reciente manifestación de migrantes latinos en MacArthur Park, Los Ángeles. Esta discusión formó parte del **Primer Curso Internacional en Rendición de Cuentas de la Policía**, celebrado por Insyde, el Gobierno del Estado de Querétaro, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (CESC) y la Alianza Global ALTUS.

En el evento participaron **Walter McKay**, ex miembro de la policía canadiense, experto en temas policiales y colaborador de Insyde; **Gino Costa**, abogado y doctor en Historia, ex Ministro del Interior de Perú y actual colaborador de Insyde; **Todd Foglesong**, investigador y coordinador del *Justice Systems Workshop* de la Universidad de Harvard; **Hugo Frühling**, doctor en Ciencias Jurídicas y director del CESC; **Jacqueline Muñiz**, doctora en Antropología e investigadora del *Centro de Estudos de Segurança e Cidadania*; y **Robert Varenik**, director de programas de la *Justice Initiative* del *Open Society Institute* (OSI) y miembro de la mesa directiva de Insyde.

¿Cómo una policía problemática reacciona luego de una intervención en la que se ha documentado el uso inadecuado y excesivo de la fuerza? Desde la óptica de Insyde, los sucesos de MacArthur Park nos enseñan numerosas lecciones sobre *accountability* y otros temas fundamentales para una reforma policial democrática, como la responsabilización y la importancia del control interno y la supervisión externa, ya sea legislativa o judicial.

Las opiniones expresadas por los participantes en la mesa relatada en este cuaderno no necesariamente representan la posición de Insyde; sin embargo, este Instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de Seguridad Pública y Justicia Penal democráticos.

Debate: *Accountability* y responsabilización, el caso de MacArthur Park

1. *Introducción: el caso de MacArthur Park, Los Ángeles*

1.1 Walter McKay, una buena respuesta ante una mala actuación

Recientemente se ha hablado mucho del actuar inadecuado de la policía de Los Ángeles alrededor de los acontecimientos del 1 de mayo de 2007 en MacArthur Park. Los eventos, *grosso modo*, fueron como se relata a continuación: durante una manifestación pacífica de migrantes, la policía de Los Ángeles es atacada por un grupo de alrededor de veinte radicales. La policía, entonces, da la orden a los manifestantes de dispersarse, pero la da desde un helicóptero y sólo en inglés. Al no producirse los cambios esperados, la policía dispara ciento treinta y cuatro tiros no letales a los manifestantes. Como resultado, se reportan varios heridos. Posteriormente, se desata una fuerte condena al departamento de policía. Se difunden en los medios masivos de comunicación varios videos que muestran la irrupción agresiva de los oficiales de policía, la violencia en contra de los manifestantes, los disparos, el miedo, los heridos y la presencia de varios niños entre la multitud. Abiertamente se critica la respuesta como un exceso por parte de las fuerzas del orden, lo que suscita una nueva polémica sobre el funcionamiento del departamento de policía, sus atribuciones y los límites necesarios para su actuación.

Sin lugar a dudas, la manera en que la Policía de Los Ángeles reaccionó ante el incidente muestra una grave falta de profesionalismo; pero, además, sirve como un ejemplo de cómo la policía se puede apartar del cumplimiento de su función, que consiste en proteger y servir a la ciudadanía. Por tanto, los eventos de MacArthur Park pueden darnos importantes lecciones en términos de *accountability*, su importancia, lo que sucede cuando es insuficiente y el papel que en esto juega la presencia de mecanismos adecuados de control interno y externo.

Un aspecto notorio de este caso es que, para esclarecer lo sucedido en MacArthur Park, se realizaron cuatro procesos independientes de evaluación y corrección: varias investigaciones a los policías que se comportaron de manera excesiva, un análisis de los procedimientos utilizados y sus fallas, una inspección general a la institución y una auditoría independiente. Por esta razón, se puede afirmar que, aunque las acciones y las decisiones tomadas durante el operativo fueron equivocadas, las medidas que se tomaron después del evento fueron las correctas. El Jefe de Policía, William Bratton, asumió la responsabilidad y tomó medidas concordantes con el ideal de *accountability* y transparencia y la responsabilidad con los ciudadanos de Los Ángeles frente a la ilegalidad y las violaciones a los derechos humanos durante el operativo. Éstas pueden resumirse de la siguiente forma:

1. **Investigación mixta.**

- a. **Externa.** Se solicitó una investigación externa a la *Federal Bureau of Investigation* (FBI) para esclarecer las fallas y las violaciones a los derechos

humanos asociadas a la actuación de la Policía de Los Ángeles en MacArthur Park.

- b. **Interna.** Se ordenó la inmediata suspensión de la unidad encargada del operativo hasta la conclusión de una investigación interna de cada uno de los miembros.
- 2. Disciplina a los responsables.**
- a. **Mandos.** Se disciplinó a los mandos encargados del operativo. Los dos comandantes de campo fueron reprendidos por sus graves errores tácticos: el comandante mayor fue degradado, y su segundo al mando, transferido.
 - b. **Tropa.** Se disciplinó a los oficiales que hicieron un mal uso de la fuerza de acuerdo con la gravedad de sus actos.
- 3. Análisis orientado a futuro.** Se ordenó un análisis profundo de las tácticas empleadas en este caso en particular y, en general, de las prácticas policiales problemáticas, de modo que se pudieran identificar carencias y posibilidades de cambio. Por ejemplo:
- a. Se hizo evidente la carencia de medidas efectivas para **contener y neutralizar grupos pequeños** de radicales que buscan entorpecer manifestaciones pacíficas e instigar a la policía.
 - b. Se identificó la necesidad de contar con mejores **tácticas y planes** diseñados con antelación para poder enfrentar contingencias y garantizar el respeto a las garantías individuales.
 - c. Se notó la existencia de serios **problemas de comunicación** y barreras lingüísticas entre autoridades y ciudadanos, que propician malentendidos y pueden tener consecuencias violentas

Accountability es un enfoque de gerencia aplicada a la administración pública que establece, en términos generales, la responsabilidad de las instituciones frente a sus acciones, y que las obliga, de ser requerido, a explicarlas y justificarlas. Por tanto, parte de la *accountability* implica contar con mecanismos externos e internos de control y evaluación, especialmente cuando se trata de casos de mal desempeño. Sin embargo, en el caso de la policía de Los Ángeles, aún es necesario observar si los resultados de los procesos posteriores a los eventos de MacArthur Park derivan en prácticas policiales más adecuadas.

1.2 Debate: MacArthur Park y *accountability* policial

Ernesto López Portillo. Para poder evaluar las acciones de la policía de Los Ángeles en términos de *accountability*, es preciso delimitar el alcance de las medidas tomadas ante lo sucedido en MacArthur Park. Tampoco hay que olvidar la dimensión política. Esta reacción comienza con la exposición mediática de los abusos cometidos por los oficiales de policía, frente a la cual varios grupos ciudadanos, especialmente representantes de migrantes, piden la salida del Jefe Bratton. Estos grupos sostienen que las medidas

tomadas son insuficientes.¹ Como uno de los resultados –es importante señalarlo–, se anuncia el nombramiento de Mark Pérez, un latino, como jefe encargado de la investigación interna a la policía.

Frente a todo esto, es legítimo plantear preguntas: ¿qué nos puede enseñar lo sucedido durante y posteriormente a los eventos de MacArthur Park en términos de *accountability*? ¿Cómo reacciona la policía mexicana ante abusos documentados por los medios de comunicación? ¿Qué hace cuando las tácticas fallan? Contamos con varios ejemplos en este sentido, como Atenco, Las Truchas y Oaxaca.

Alejandro Villanueva. Es importante aclarar que existe un manual de procedimientos para la policía de Los Ángeles. Éste dicta que se debe dar una orden de dispersión previa al avance de la policía que, de no ser acatada, justifica el uso de la fuerza. Así se hizo. Es un procedimiento formalizado que se acató. El problema es que estaban participando mexicanos y la orden se dio sólo en inglés. Esto muestra que es necesario contar con un liderazgo capaz de evaluar la citación con criterio, más allá del protocolo. En México, por otro lado, el problema es la falta de formalización, que implica una casi total discrecionalidad por parte de los mandos policiales. Por esta razón, se debería explorar la necesidad de encontrar un balance entre estandarización de los procedimientos y flexibilidad para la toma de decisiones de los mandos.

Ernesto López Portillo. En este caso, la orden se da desde un helicóptero, a dos cuadras de distancia y en inglés, por lo que no todos escuchan y no todos entienden. Esto implica, a lo menos, una falla táctica considerable.

Walter McKay. La orden fue dada a causa de las acciones violentas de treinta o cuarenta radicales, que lanzaban objetos a los policías. El escuadrón antidisturbios ya había reaccionado con balas de goma y macanas, pero no lograba controlarlos. Sólo entonces el oficial de campo dio la orden desde el helicóptero para que se dispersara la manifestación. De acuerdo con los videos, los policías empujaron a los radicales hacia el grueso de los manifestantes. Éstos entraron en pánico, pero no pudieron huir porque la policía los empujaba. Los oficiales de policía, entonces, atacaron indiscriminadamente a hombres, mujeres y jóvenes; destruyeron las cámaras de los medios y golpearon a los reporteros. No pararon hasta evacuar el parque por completo.

Robert Varenik. Es necesario poner lo sucedido en contexto histórico. No es el primer caso en que se desata un escándalo respecto de las acciones de la policía de los Ángeles que es seguido por un proceso de investigación, análisis y medidas disciplinarias; de hecho, se ha encontrado y documentado un largo ciclo de escándalo-reforma en el que se puede insertar lo sucedido. Un ejemplo claro es el caso de Rodney King y sus

¹ Sobre el papel de los escándalos, la presión social y la inconformidad en los procesos de reforma policial en el mundo se puede revisar “Diagnóstico, capacitación y gestión: el círculo de la reforma policial”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 2. Éstos y los demás documentos mencionados están disponibles en su totalidad en <http://www.insyde.org.mx>.

consecuencias.² En términos de *accountability* habría que preguntar, entonces: ¿cómo se ve el esfuerzo actual a la luz de los anteriores? ¿Qué se puede esperar para el futuro? Si los cambios posteriores a los escándalos no fueron duraderos, no implicaron buenos protocolos, tácticas y márgenes de flexibilidad, si estas diádas escándalo-reforma no funcionaron ayer, ¿qué esperanza se tiene de que el nuevo esfuerzo por parte de Bratton sí funcione?³

Ernesto López Portillo. La oficina de la policía de los Ángeles ha realizado importantes esfuerzos por establecer instancias de control para el actuar policial, como investigaciones externas e internas, y esquemas de contrapesos. Sin embargo, históricamente, la policía de Los Ángeles ha sido un ejemplo de cómo no se deben hacer las cosas. Al parecer, lo problemático de esta policía ha generado incentivos para realizar reformas, pero éstas nunca han sido lo suficientemente efectivas para frenar la repetición del ciclo del que habla Varenik.

Anteriormente se ha dicho que establecer controles sobre controles puede asfixiar a la policía. En este tenor, deberíamos preguntarnos: ¿ése es el problema de la policía de Los Ángeles? ¿Son necesarios aún más controles o mayor flexibilidad? ¿Qué es lo que genera las posibilidades de abuso? ¿El problema es que los protocolos, independientemente de la cantidad, no funcionan para prevenir problemas como el de MacArthur Park? ¿Es un problema de voluntad por parte de los mandos, un problema político o de manejo mediático? ¿Lo sucedido es culpa de la efectividad de los pequeños grupos radicales de provocadores? ¿Cómo podemos ver más allá de la falta de efectividad de los cambios realizados? Necesitamos definir y delimitar los problemas para poder abordarlos.

Gino Costa. Las fallas tácticas del operativo en MacArthur Park parecen obvias. ¿Por qué es que la policía no puede lidiar con los provocadores dentro de la multitud? ¿Por qué, en lugar de aislarlos, los mezcla con la multitud, empuja a los radicales y termina reprimiéndolos junto con los manifestantes pacíficos? ¿Es una falla de manuales? ¿No tienen la preparación? ¿No tienen la flexibilidad?

Hugo Frühling. Sin duda, la respuesta de Bratton es una respuesta política a algo que se da en un contexto político. La salida de los oficiales y el llamado de la FBI no responden a la aplicación de un manual: este tipo de situaciones siempre sale de lo escrito. La respuesta no puede ser técnica, sino política. Además, el tipo de respuesta se corresponde con la historia de la policía de Los Ángeles y del mismo Bratton.

Es de notar que el responsable de los hechos de MacArthur Park, y por tanto el que responde, es el jefe de policía, no el alcalde de la ciudad. Esto es muy importante desde la perspectiva de México. La autoridad política no está inmiscuida directamente. Esto se

² Rodney King, un taxista afroamericano, fue brutalmente golpeado por cuatro policías blancos al resistirse al arresto. Un jurado dejó libres de responsabilidad a los oficiales, a pesar de que el exceso en el uso de la fuerza fue videograbado en su totalidad. Este evento se cita como detonante de los llamados disturbios raciales de Los Ángeles, en 1992.

³ Sobre el ciclo escándalo- reforma en Estados Unidos, se puede revisar la exposición de Robert Varenik, en “Rendición de cuentas de la policía: lecciones prácticas comparadas”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 5.

debe a que la policía tiene autonomía. El jefe es encargado y asume plenamente las responsabilidades; no es simplemente un instrumento de la autoridad política.

Walter McKay. En términos de transparencia y *accountability*, la policía de Los Ángeles ha asumido cabalmente su responsabilidad. Bratton ha cumplido su promesa de investigar los hechos a fondo y disciplinar a los responsables y esto, en sí, es más de lo que se puede decir de otros cuerpos de policía. Por esta razón es que sirve de ejemplo de cómo debe reaccionar un cuerpo policial ante casos documentados de mal desempeño.

Es verdad que la policía de Los Ángeles ha sido constantemente problemática, una importante fuente de escándalos bajo el efecto de la vigilancia y denuncia por parte de los medios. Pero, en todo caso, no debemos restar importancia a la especificidad de la reacción posterior a MacArthur Park y dejar de lado el avance que significa en favor de una generalización histórica demasiado amplia. Tomemos como contraste el antes mencionado caso de Rodney King. Aunque ambos se destacan por el uso violento y excesivo de la fuerza policial, la reacción de las autoridades fue muy diferente. En el caso King, se negó toda responsabilidad y cualquier posibilidad de fallas, a pesar de que existían claras evidencias en video de la brutalidad del abuso policial. En el caso de Rampart, otro muy publicitado, se aceptó la responsabilidad pero no se tomaron las medidas necesarias.⁴ Ahora, en el caso de MacArthur Park, la reacción fue inmediata y enfática: rápidamente se degradó al oficial responsable, se realizaron investigaciones y diagnósticos, se transfirió al segundo al mando y se suspendió a los sesenta miembros de la unidad involucrada. Incluso se habla de someterlos a un proceso de reentrenamiento.

Aunque imperfecta, la respuesta es muestra de un avance en términos de *accountability* y transparencia, pues se identificó y disciplinó a los responsables y los resultados de las investigaciones y sus consecuencias se hicieron del dominio público.

Como bien señala Hugo Frühling, no se debe perder de vista la complejidad política de lo sucedido en MacArthur Park. Ha habido, incluso, reacciones por parte del sindicato de policías dando explicaciones y arguyendo que se está exponiendo a los oficiales suspendidos como chivos expiatorios. De cierto modo tienen razón. La óptica con la que se ha evaluado lo sucedido está fuertemente dominada por los medios de comunicación involucrados y por la necesidad de los altos mandos de salvar la cara. Como es común, no se ha dado espacio a la interpretación del policía que, sin duda, sería útil como contraste. Aunque no se justifique la violencia en MacArthur Park, debemos aceptar que la visión que tenemos sigue siendo parcial y que existen pocas posibilidades de que no lo deje de ser.

La policía de Los Ángeles es una institución muy examinada y sujeta a diferentes controles y, a pesar de esto, sigue siendo problemática. Una posible explicación de la ineficacia de las reformas y el recurrente mal desempeño es generacional. Aún se tiene en activo a los policías de tiempos de King, algunos de ellos en posiciones de autoridad. A través de ellos, los valores que justificaron el violento arresto de King sobreviven y se transmiten a los nuevos agentes. Es posible que la entrada de nuevos oficiales, que se ha

⁴ Se refiere al escándalo documentado de corrupción y abuso de la fuerza de una unidad antipandillas de la división Rampart de la policía de Los Ángeles, uno de los más grandes en la historia de Estados Unidos.

implementado desde hace cinco años, pueda cambiar esta arraigada cultura del exceso policial.

En todo caso, es necesario también revisar los manuales y los procedimientos que, al parecer, no son adecuados para lidiar con elementos violentos dentro de manifestaciones pacíficas. Hacer las cosas de acuerdo con el manual no garantiza un buen desempeño policial. Si es así, se debe aceptar que el manual puede estar equivocado y debe modificarse, de modo que se respeten los derechos de todos los involucrados.

Robert Varenik. Es preciso señalar un elemento esencial de *accountability*: no tiene que ver sólo con la disciplina de los responsables, sino con un cambio fundamentalmente orientado por la experiencia; es decir, una evolución de las prácticas guiada por sus errores y éxitos. Es verdad que el caso de MacArthur Park es distinto del de King y Rampart; pero es también verdad que la policía de Los Ángeles, a pesar de todos los escándalos y enmiendas, sigue destacándose por su mal desempeño y el uso excesivo de la fuerza. Esta situación une a los tres casos y justifica que nos preguntemos por qué han fallado los esfuerzos previos de reforma. ¿Hay algo en la especificidad del caso de MacArthur Park que nos señala que no volverá a ser así? No queda del todo claro.

Sobre los provocadores y el manual de procedimientos hay que aceptar que, en el entorno actual, la falta de preparación de la policía para lidiar con elementos agresivos en una multitud no parece del todo justificada. No es nuevo ni sorprendente que algunos radicales puedan viciar manifestaciones perfectamente pacíficas, especialmente desde lo ocurrido en Seattle.⁵ Si las acciones se dieron en concordancia con el manual de procedimientos, entonces debemos preguntar cómo puede tener la policía un manual, o una interpretación del manual, tan lejana del sentido común y los derechos humanos. Es evidente que la policía de Los Ángeles falló en su planteamiento, definición y tácticas. Sin duda, algo no está bien en el aprendizaje institucional de la policía de los Ángeles, aun cuando en materia de disciplina se estén haciendo esfuerzos.

Como señala Walter McKay, hay que contemplar la posibilidad de que los policías pueden estar funcionando como chivos expiatorios, incluso bajo el auspicio de la idea de *accountability*. Puede ser que los elementos estén muy bien entrenados dada la lógica interna de la institución, pero que esta lógica sea equivocada. Por esta razón, debemos al menos preguntarnos si debemos modificar nuestra idea de *accountability*, de modo que se oriente a la prevención y a la reflexión, no a la reacción.

Ernesto López Portillo. Es fundamental abundar en el concepto de aprendizaje institucional como eje de comprensión de *accountability*. Si queremos entender bien que fue lo que pasó en Los Ángeles en términos de *accountability*, necesitaríamos una investigación histórica. ¿Qué se ha hecho en la policía de Los Ángeles en materia de responsabilidad, transparencia, controles, indicadores y métodos de evaluación del

⁵ En marzo de 2003, la violencia de la policía de Seattle contra los asistentes a la manifestación en contra de la guerra con Irak generó una avalancha de críticas y quejas por parte de grupos de derechos humanos. La justificación de las acciones fue también una mala reacción frente a la violencia de pequeños grupos radicales.

trabajo policial? En el caso de México ¿podemos decir que las instituciones policiales aprenden? Lo que es evidente es que todas las policías del mundo cometen errores, por lo que todas deberían ser capaces de aprender de éstos.

Insyde y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro publicó recientemente un libro sobre los hechos de Atenco. Una parte de éste se avoca a la documentación de lo sucedido desde una óptica de derechos humanos; la otra busca dilucidar qué hacer frente a estos hechos en términos de una reforma estructural de la policía desde una concepción de *accountability*. Habría que preguntar: ¿las policías que intervinieron en Atenco realizan estos análisis de manera interna? ¿Evalúan qué se ha hecho mal y qué se puede hacer en el futuro? Parece que la policía de Los Ángeles lo ha hecho, tal vez no siempre con los instrumentos adecuados, pero, al menos, lo ha hecho.

Un factor fundamental, como señala Walter McKay, es el de la cultura institucional: las opiniones, los valores y las actitudes de los policías. Tal vez la policía de los Ángeles cuenta con un diseño innovador, pero las viejas prácticas hacen que, a pesar de la experiencia, vuelva a fallar. Sólo a través del aprendizaje se puede pensar en superar estas inercias. Además, después de eventos como los de MacArthur Park o Atenco, la policía debe mostrar a la sociedad que ha aprendido. Esto comienza aceptando los errores, teniendo la capacidad de pedir una disculpa pública por la mala actuación policial y dando una explicación de los hechos, lo cual sucede muy rara vez a nivel internacional. Para reconstruir la confianza en la policía después de un caso de mal desempeño se requiere una disculpa, pero también demostrar que se ha realizado un análisis de lo que se hizo bien, lo que se hizo mal, lo que se ha aprendido, lo que se puede hacer y lo que no se ha hecho. Esto, claro está, no es nada sencillo.

Gino Costa. Es verdad que, para esclarecer el caso de MacArthur Park, es preciso realizar un estudio de caso que permita saber cómo y por qué sucedió mediante el análisis histórico y la comparación con casos similares. Esto permitiría un aprendizaje útil; pero, como todos sabemos bien, cada caso es distinto. Se puede aprender de las experiencias negativas, de modo que se puedan prever problemas; pero, también, hay que mantener en mente que cometer errores es inevitable: la realidad cambia y toda táctica es diseñada e implementada por humanos, que no pueden preverlo todo. Por lo tanto, lo importante no es no cometer errores nunca, sino intentar cometerlos poco y reaccionar adecuadamente cuando se cometen. En este sentido, es preciso valorar la reacción de Bratton, pues muestra que en la policía de Los Ángeles se están produciendo ejercicios de análisis y procesos de reflexión interna; algo que, en América Latina, es muy poco común.

Ya se han planteado varias preguntas centrales al tema: ¿tiene razón Bratton al actuar políticamente o debería constituirse un debate más técnico? ¿Los policías en verdad han sido utilizados como chivos expiatorios? ¿Cuál ha sido el papel de los medios de comunicación en todo esto? ¿Qué tan viciada está la cultura institucional desde tiempos de Rodney King? Pero, también, hacen falta otras preguntas que no se han mencionado aún: ¿Afectó el hecho de que la manifestación era de inmigrantes latinos? ¿Cuál es el peso del racismo como elemento en MacArthur Park?

Ernesto López Portillo. La evidencia empírica del racismo en las policías es tal que no hay que preguntarse si existe, sino qué tan fuerte es. Esto es cierto en casi todo el mundo. En todo caso, habría que dilucidar exactamente cuál fue el papel específico que jugó durante los eventos de MacArthur Park y, además, en la reacción posterior a éstos.

Mirando hacia el futuro ¿qué va a pasar y qué debería pasar después de estos hechos? ¿Cómo se podría asegurar un mejor desempeño policial? ¿Qué debería pasar para que se tenga un mejor aprendizaje institucional y una adecuada reacción ante los errores?

Walter McKay. El epílogo de lo sucedido, hasta donde se alcanza a ver, es que va a haber dos grandes responsables de lo sucedido. Primero, los dos comandantes más altos. Como están muy próximos al retiro, ellos serán los romanos que caen sobre sus espadas. En segundo lugar, sólo unos pocos de los policías involucrados van a ser hechos responsables y fungirán como símbolo de todos los demás. Probablemente, después de que acaben las investigaciones, el policía promedio pensará que las acciones de la mayoría de los oficiales fueron adecuadas. Esto sin duda es muy desafortunado, pues esconde los problemas de fondo de la institución, especialmente en lo que a cultura policial se refiere.

Cuando se habla de transparencia y *accountability* en la policía de los Ángeles, es preciso recordar que se trata de una institución con un enfoque militar, lo que es muy distinto de una policía democrática. Éste es el principal problema. La policía fue a MacArthur Park armada y lista para un enfrentamiento. Fueron atacados y, por tanto, atacaron de regreso. El hecho de que hayan sido migrantes sólo lo hizo más fácil. Los oficiales de la policía de Los Ángeles están entrenados para atacar a un enemigo, están estructurados internamente para combatir a un enemigo y, por tanto, terminan siempre encontrando a uno. Esto se traslapa con las exigencias de *accountability* y transparencia; pero, en tanto no existan cambios profundos que permitan que no permanezca como una institución cuasi militar, la policía de Los Ángeles seguirá protagonizando escándalos de que hablar. Es probable que, a raíz de su análisis interno, revalúen sus tácticas, sus procedimientos, sus herramientas y su relación con los medios de comunicación y las organizaciones políticas, y esto en sí es un avance; pero que entiendan que deben verse como parte de la comunidad es aún difícil. Por desgracia, el concepto de policía comunitaria está lejos de ser debidamente incorporado en Los Ángeles. Aún hay mucho camino por recorrer.

Robert Varenik. Es probable, como menciona Walter McKay, que los policías tenderán a creer que sus colegas hicieron bien su trabajo; pero la investigación de la FBI va a encontrar que las cosas son distintas, algo que Bratton va a sostener y subrayar. Esto es muy común en las policías. El nuevo jefe intenta hacer cambios, pero a contracorriente, enfrentándose a una cultura que no sólo está interiorizada por los malos policías, sino por el policía promedio.

Frente a este problema, una ventaja de la policía de los Ángeles es que el jefe tiene mucha fuerza debido a su estructura vertical. Además, Bratton es muy famoso; podría decirse que es una estrella de rock. También la coyuntura y el apoyo ciudadano facilitaría el cambio. Por tanto, es posible que logre implementar algunos cambios desde arriba;

pero es necesario preguntarnos: ¿qué tan posible es que Bratton logre hacer cambios que contravengan al fuerte entramado de cultura, intereses e inercias cuando se encuentra en fuerte desventaja numérica? Es decir, ¿cuál es el alcance real de una nueva gerencia reformista? ¿En cuánto tiempo se puede esperar un cambio? Estas preguntas aplican, también, en el caso de México.

Ernesto López Portillo. Otro tema que hay que abordar concierne a los medios. Sin duda, su aportación a la democracia es extraordinaria y construyen pasivos extraordinarios. Pero, de acuerdo con el sindicato de policías, la imagen que dan está distorsionada, pues aportan información sesgada y juicios a menudo ligeros e injustos. Ésa es la percepción de policías en todo el mundo, en particular en México. Por tanto, es fundamental preguntar de qué modo los medios ayudan, perjudican o inciden en la situación problemática de las policías.

Walter McKay. Si la policía no hubiera atacado a los miembros de la prensa, seguramente su actuación habría sido menos censurada, habría habido menos cobertura y el sesgo habría sido menor. Hay que recordar que los medios de comunicación también tienen intereses, por lo que no es extraño que intenten protegerlos.

Jacqueline Muñiz. Eventos como los de MacArthur Park piden una reflexión profunda sobre las distintas dimensiones de la acción policial: una dimensión política, una cultural, una social y una táctica. Éstas no son independientes unas de las otras y suelen estar en contradicción, lo que genera conflictos. La dimensión política define los contenidos de las directrices, prioridades, objetivos y lineamientos de la policía. La dimensión cultural configura los valores, creencias, convicciones y prejuicios de las policías, en donde se puede ver quiénes son los enemigos tradicionales. La dimensión social incluye los impactos y los costos sociales y políticos de toda acción policial; refleja, además, las refecciones morales que pueden derivar en tácticas equivocadas o inefectivas. Por último, la dimensión puramente táctica, que busca la efectividad. En este tenor, se pueden tener tácticas inadecuadas pero legitimadas por un grupo social amplio, así como tácticas efectivas pero completamente ilegítimas. El actuar de la policía se encuentra dentro de la sociedad. Por esta razón, es preciso ir más allá de la separación entre policía y ciudadanía, en la que la primera sólo debe rendir cuentas a la segunda.

2. Algunas recomendaciones del panel sobre *accountability* policial

Los sucesos de MacArthur Park y las reacciones posteriores nos enseñan numerosas lecciones sobre *accountability*, la responsabilización policial y la importancia del control interno y externo. Además, la discusión sobre los escándalos y los cambios en la policía de Los Ángeles es una excelente oportunidad para percatarnos de la importancia de contar con herramientas conceptuales adecuadas para analizar el desempeño policial y encontrar posibilidades de cambio. A la luz de estas reflexiones, se pueden esbozar algunas sugerencias con miras a una reforma policial democrática, acorde con el concepto de *accountability*.

2.1. Qué hacer en el futuro

1. **Trabajar con un enfoque amplio de *accountability*.**⁶ Es preciso entender que los problemas de *accountability*, como paradigma de gerencia y administración, afectan a toda institución pública. En lo que a la policía se refiere, el concepto debe fluir del mandato público de la policía, como una parte intrínseca de su función, y atravesar por completo su trabajo y su relación con el resto del sistema de justicia.
2. **Trabajar con un enfoque dinámico y cualitativo de *accountability*.**⁷ Hay que entender *accountability* como un proceso de perfeccionamiento en permanente construcción. No se debe limitar su comprensión a eventos o momentos específicos. La *accountability* se construye con el desempeño cotidiano de la policía.
3. **Tomar en cuenta la dimensión política de los problemas de la policía.**⁸ La relación entre política y policía es problemática. En primer lugar, la policía es la puerta de entrada al Estado; se encuentra en contacto constante con la ciudadanía. Es, además, un importante instrumento de poder. Por tanto, existe una tendencia histórica y fuertes incentivos para usarla para proteger intereses particulares y privilegios. Es posible que los controles democráticos puedan servir para revertir la tendencia; pero, para lograrlo, es necesario entablar un diálogo permanente entre las policías, los políticos vinculados con la seguridad y la sociedad civil. En resumen, se requiere encontrar un equilibrio entre la autonomía operativa de la policía y la supervisión de quienes fueron ungidos en el poder por el voto popular.
4. **Involucrar a una pluralidad de actores en el proceso de reforma policial.**⁹ Al funcionar de manera aislada a otros actores del sistema de justicia, la policía misma se crea obstáculos. Por esta razón, es necesario que busque colaboradores: legisladores, fiscales, jueces, académicos y sociedad civil. Para fomentar este proceso, es preciso articular lenguajes que faciliten la comunicación entre actores dispares y estar dispuestos a escuchar lo que cada uno dice sobre sus percepciones y necesidades. En ocasiones, llevar la colaboración más allá de los límites de lo entendido como *accountability* genera *accountability*.
5. **Establecer un proceso continuo de persuasión y diálogo con la policía.**¹⁰ Es preciso convencer a las policías sobre las ventajas de *accountability*; es decir, vincular *accountability* a una mayor eficiencia y eficacia. Se debe entender que los mecanismos de control tienen la función de identificar quién hace bien su trabajo y quién lo hace mal, de modo que se pueda perfeccionar la función policial para beneficio de todos.

⁶ Sugerencia de Gino Costa.

⁷ Ideas de Jacqueline Muñiz.

⁸ Ideas de Hugo Frühling, Gino Costa y Robert Varenik.

⁹ Ideas de Todd Foglesong, Jacqueline Muñiz, Hugo Frühling y Robert Varenik.

¹⁰ Ideas de Gino Costa.

6. **Abordar el problema de falta de información.**¹¹ Existe una grave falta de información sobre los procesos internos y los detalles del trabajo policial. Lo mismo sucede con la información sobre las condiciones de trabajo, el bienestar de las policías y los índices de criminalidad. *Accountability* es un proceso continuo de realimentación del conocimiento que atraviesa e impacta el trabajo cotidiano de la policía. Sin información adecuada, por tanto, es imposible obtener los procesos de evaluación y mejoramiento que necesita la policía.
7. **Analizar y contextualizar el actuar de la policía.**¹² Es útil comparar los eventos negativamente notorios de la policía con otros similares en el pasado o en otras latitudes. También se debe explorar cómo se viven estos eventos dentro de las instituciones policiales y cómo se relacionan con la experiencia cotidiana de la policía.
8. **Buscar mejores estrategias de comunicación social en materia de seguridad.**¹³ La comunicación por parte de las policías y demás actores del sistema de justicia debe ir más allá del establecimiento de oficinas de relaciones públicas. Es indispensable establecer los lineamientos para una política de comunicación social en materia de seguridad, que ayude a eliminar la incertidumbre y haga pública la postura de las policías. Es útil, por ejemplo, aprovechar los periódicos oficiales y la Internet para difundir datos. Esto crea confianza entre actores de gobierno, policías, medios y ciudadanos; además, establece tendencias. Es recomendable, también, analizar lo que ofrece la policía en el ‘mercado de *accountability*’, que suele ser información amarilla. Proveer información equilibrada ayuda a ganar apoyo público para promover una mayor *accountability*.
9. **Cooperar en la formación de operadores técnicamente capacitados.**¹⁴ Estos operadores deben servir como puente entre la policía y el poder político. De este modo, pueden aumentar el profesionalismo en el trabajo policial y ayudar a aminorar la tendencia de los políticos a dejar a la policía sin ningún control o usarla para proteger intereses personales.
10. **Utilizar las experiencias internacionales con prudencia.**¹⁵ Es posible encontrar guías para la creación de mecanismos de rendición de cuentas y controles en la experiencia de otros países. Hay que aprender de su funcionamiento, sus éxitos y sus fallas. Sin embargo, es preciso entender cada proceso de cambio en su especificidad histórica. Todo movimiento a favor de una mayor *accountability* requiere concordar con el contexto político y social específico del lugar.

2.2 Qué evitar en el futuro

¹¹ Ideas de Todd Foglesong y Gino Costa.

¹² Ideas de Todd Foglesong.

¹³ Ideas de Jacqueline Muñiz.

¹⁴ Ideas de Gino Costa

¹⁵ Ideas de Hugo Frühling, Robert Varenik y Jacqueline Muñiz.

1. **Tomar *accountability* como ‘bala de plata’.**¹⁶ El concepto de *accountability* es muy útil como categoría de análisis para el actuar policial; pero no es la única. Hay que pensar también, por ejemplo, en los límites de la participación ciudadana y la preocupación sobre la eficacia.
2. **Limitar la atención a casos y eventos particulares.**¹⁷ Cuando el concepto de *accountability* se reduce a un momento (un escándalo, una derogación, un informe al congreso, un caso de compensación, etc.) o a un acto concreto (un arresto, un impacto de bala), se puede perder de vista el todo histórico del funcionamiento institucional. Esto no significa que no se le deba prestar atención a lo particular, sino activamente intentar situarlo en una perspectiva amplia y de trabajo continuo. Es necesario analizar, evaluar y diagnosticar a la policía desde sus subsistemas; es decir, ver sus valores y principios y analizar su documentación escrita, su actuación, el grado de informalidad y sus flujos de información.
3. **Desdeñar los diferentes caminos para la acción de la sociedad civil.**¹⁸ Sin duda, la actitud confrontacional de la sociedad civil, que documenta violaciones y genera denuncias en foros nacionales e internacionales, tiene una importante función. Pero no hay que limitar sus posibilidades mediante una actitud puramente inquisitorial. Es igual de importante que la sociedad civil esté dispuesta a actuar como soporte, apoyar procesos de cambio y entablar un diálogo positivo con la policía.
4. **Culpar a los medios de comunicación.**¹⁹ Sin una prensa entrometida, una verdadera democracia sería imposible. En lo que a la policía se refiere, los medios juegan un papel crucial en el cambio hacia mayor *accountability*. En materia de seguridad se trata con percepciones e interpretaciones subjetivas, representaciones de lo real, no hechos en sí mismos. Por esta razón, en una sociedad compleja, es imposible trabajar con la percepción de inseguridad y la victimización sin los medios. La ocultación de información alimenta el temor y la percepción de inseguridad, lo que, a su vez, promueve que el ciudadano esté dispuesto a renunciar a los derechos y conquistas democráticas a cambio de promesas de mayor seguridad. En este sentido, hay que convencer a la policía de que la mejor manera de lidiar con una prensa entrometida es la apertura. Las interpretaciones sesgadas e injustas se multiplican con la falta de comunicación y apertura.
5. **Tener impaciencia con los cambios a mediano y largo plazo.**²⁰ La policía no puede volverse perfecta de la noche a la mañana. Se debe pensar en términos de pasos, que vayan ganando confianza por parte de policía y sociedad; entender que los cambios se dan poco a poco, mediante victorias parciales que cobran sentido con el tiempo.

¹⁶ Ideas de Robert Varenik.

¹⁷ Ideas de Todd Foglesong, Jacqueline Muñiz y Robert Varenik.

¹⁸ Ideas de Todd Foglesong y Jacqueline Muñiz.

¹⁹ Ideas de Gino Costa y Jacqueline Muñiz.

²⁰ Ideas de Robert Varenik.