



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

Número 24

**Certificación y reforma policial, experiencias
internacionales**

Mesa debate con:

James Coupland

Walter McKey

Ernesto López Portillo

(moderador)

19 de junio de 2008, 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 decimosexto número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la mesa de debate: **Certificación y reforma policial, experiencias internacionales**. Esta mesa se celebró el 19 de junio de 2008 en las instalaciones del Colegio de México en la Ciudad de México.

En esta ocasión se contó con la presencia como expositores de **James Coupland**, Director en jefe de Investigaciones de la oficina del Ombudsman para la Policía de Irlanda del Norte; y **Walter McKay**, ex miembro de la policía canadiense, ex Especialista de Asuntos Policiales en Jefe del Centro de Recursos de Evaluación Policial de Los Ángeles, California, actual investigador de Insyde y Director del Proyecto Centro de Certificación Profesional de Agencias Policiales (Certipol); así como diversos académicos, funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil organizada como asistentes.

En Insyde creemos que se puede aprender de instituciones como la Oficina del Ombudsman en Irlanda del Norte, que han logrado instaurar y mantener estándares profesionales para el trabajo policial; de modo que la actuación individual de cada miembro de la organización sea eficaz, eficiente, honesta, legal, democrática y respetuosa de los derechos humanos; y que, cuando no sea así, se tomen las medidas correctivas y preventivas necesarias. Desde la óptica de Insyde, el análisis comparado promueve el aprendizaje de buenas prácticas policiales y coadyuva en el proceso de reforma policial democrática en nuestro país.

· 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.

Certificación y reforma policial, experiencias internacionales

I. Presentación, Ernesto López Portillo

En esta ocasión contamos con la presencia de dos expertos de origen extranjero: uno visitante, otro residente en México. El primero es James, proveniente de la Policía de Irlanda del norte, ha ocupado los cargos de oficial de policía, detective de asuntos internos y, actualmente, encargado de Derechos Humanos. El segundo es Walter, oficial de policía en Canadá, graduado en Estudios de Reforma Policial y Entrenamiento, con amplia experiencia en el *Police Assesment Resource Center* (PARC). Antes de dar inicio a la intervención de estos expertos, se expondrán datos oficiales recientes sobre los cuerpos policiales en México con el objetivo de brindar un panorama general. En diciembre de 2006, el Insyde compitió obtuvo el Award for Creative and Effective Institutions, otorgado por la MacArthur Foundation, para obtener financiamiento durante un año para el Centro de Certificación Profesional de Agencias Policiales. Esta mesa de discusión forma parte de ese proyecto. El objetivo es que, como resultado de la mesa, contemos con un documento informativo que pueda circular entre actores de los tres continentes que están representados hoy.

Uno de los expertos internacionales que hoy nos acompañan provienen de Irlanda del Norte, país que vivió un largo y violento conflicto político. El saldo del conflicto fue una policía destrozada, lo que condujo a la reforma y reconstrucción de la misma. Hoy en día, Irlanda está a la vanguardia en cuanto a **sistemas de supervisión policial** se refiere. La experiencia que vienen a compartimos es valiosa por varias razones: no sólo puede tener gran impacto al interior del país, sino que también puede ejercer una importante influencia en el foro de estudios experiencias de reforma policial.

Tanto en Irlanda, como en diversas partes del mundo, existen figuras de gran relevancia para los Derechos Humanos, como la del Ombudsman –la institución de supervisión civil con mayor prestigio - que aún no existen en nuestro país. Así pues, actualmente la sociedad civil en México está promoviendo el conocimiento de otras realidades, como la irlandesa, donde se ha establecido un **sistema de estandarización profesional** para la policía sumamente exitoso. La experiencia de los ponentes extranjeros, y el conocimiento comparado que se puede derivar de esta, sirve para nutrir a los proyectos nacionales de buenas ideas y no implica, de ningún modo, la importación de modelos.

A continuación, algunos datos provistos por Roberto Campa, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que resultan útiles para tener un panorama general sobre la policía mexicana: 50% tienen daños psicológicos; 42 % tiene como nivel máximo de estudios la secundaria; y, finalmente, 56% de quienes ocupan puestos de mando, sólo cuentan con educación básica. Más aún, los datos sobre adicciones en los cuerpos policíacos son alarmantes. Por último, comparados

con los de países con buenos niveles de seguridad, tenemos muchos más elementos policiales: en México hay trescientos cuarenta y tres policías por cada mil habitantes. Debemos, entonces, situarnos en este marco para hablar de certificación y reforma policial en nuestro país, pues nos refiere a los obstáculos que enfrentamos, pero también nos recuerda la necesidad imperiosa de superarlos.

II. La reforma policial en Irlanda del Norte, James Coupland

Si pudiéramos viajar en el tiempo para observar a la policía irlandesa en 1996, nos daríamos cuenta de que resulta irreconocible. Entonces era literalmente una fuerza paramilitar, orientada al combate contra el terrorismo y, por tanto, violenta y poco atenta al respeto a los derechos humanos. Sin embargo, el cese al fuego firmado en 1998 convirtió a este cuerpo policial en una institución obsoleta, no concordante con las nuevas exigencias en materia de seguridad. Es decir, se volvió evidente la necesidad de una **reforma policial** profunda, de abandonar las viejas prácticas y asegurar el surgimiento de una policía adecuada a la vida pacífica en democracia. Como resultado de un profundo esfuerzo reformista, que incluyó la instauración de novedosos **sistemas de vigilancia** y supervisión (*oversight*) y **rendición de cuentas** (*accountability*), en pocos años la policía irlandesa se convirtió en un ejemplo de buen desempeño para el resto de las instituciones del Reino Unido y, tal vez, del mundo.

Para poner en contexto la realidad irlandesa, es importante señalar que, junto con Inglaterra, Gales y Escocia, esta nación forma parte del Reino Unido. A pesar de que constituyen un todo, cada uno de estos países cuenta con su propio sistema legal, instituciones y, por tanto, policías y órganos de supervisión. En Escocia, por ejemplo, la policía es aún la única encargada de monitorear y vigilar su desempeño, a pesar de que se ha probado que este no es el mejor sistema, pues propicia la corrupción. En Inglaterra y Gales hay un sistema híbrido, que cuenta con una comisión independiente que simplemente supervisa el desempeño del departamento de asuntos internos de la policía; sin lugar a dudas un sistema mejor que el escocés, pero que aún resulta insuficiente. Por su parte, en Irlanda la policía ya no se investiga a sí misma, sino que esta responsabilidad recae completamente en la **oficina del Ombudsman**, una de las más poderosas del mundo.

Desde 1998, se concedió a la oficina del Ombudsman la facultad de **arrestar** policías, solicitar todo tipo de **documentos** e ingresar libremente a las comisarías, aunque se encontraba sujeto a las autoridades políticas. Ahora, ya no existe ningún tipo de supervisión política que limite la actuación de la institución del Ombudsman. Hoy, incluso, tiene la facultad de evaluar y hacer **recomendaciones** en materia de políticas públicas. En 2001 se hizo la última reforma legal para fortalecer la oficina, y que ahora permite mantener las investigaciones vigentes por tiempo ilimitado. Este proceso de otorgar cada vez mayores poderes al Ombudsman ha rendido un doble beneficio: ha servido para ganar la **confianza** de una ciudadanía recelosa y acostumbrada a la violencia policial y, a la vez, a servido como una herramienta invaluable de transformación y mejoramiento institucional.

La estructura de la oficina del Ombudsman como institución, brinda una serie de posibilidades democráticas inéditas para la sociedad civil. Primero que todo, es una institución que no sólo es **independiente**, sino que es percibida como tal, lo cuál juega un papel fundamental en su credibilidad. Más aún, es posible interpellarla en las cortes, en las cuáles, cabe resaltar, ha ganado todas las disputas. Parte medular de su funcionamiento, consiste en mantener estrecho **contacto con la población**, lo cuál se refleja en el hecho de que brinde información sobre cómo establecer una queja contra la policía; abra todos los días, las veinticuatro horas; y, finalmente, que todas las quejas sean evaluadas por el Ombudsman. Todo esto es posible, entre otras cosas, gracias a que la Institución cuenta con un **cuantioso presupuesto**.

El Ombudsman no solo tiene la facultad de supervisar la Policía Irlandesa, sino que también puede investigar policías provenientes de otras regiones del Reino Unido, incluso cuando estos trabajen en instituciones migratorias. En un futuro, también tendrá facultad para investigar a los que trabajan en Aduanas. No se investigan aquellos incidentes en los que hayan estado involucrados policías, pero que se hayan suscitado fuera del horario de funciones, a menos de que sean muy relevantes. Tampoco se investiga a ciudadanos no uniformados.

Aproximadamente el ochenta por ciento de las quejas recibidas son resueltas por **medios de negociación no formal**. Este método, claro está, sólo es aplicable a quejas que no involucran acciones criminales, que son la mayoría. Por ejemplo, si la policía entra a la casa equivocada y, en el proceso, dañan una puerta, una resolución informal es la mejor opción: el afectado queda conforme con una explicación, una disculpa y que se hagan las reparaciones pertinentes. Así, esta estrategia resulta una de las más útiles en el arsenal de la oficina del Ombudsman, pues satisface al público sin gastar recursos de manera innecesaria.

Otra herramienta con la que cuenta el Ombudsman es solicitar oficialmente al jefe de policía que investigue en su nombre. También puede investigar sin que exista queja alguna. Además, existen varios tipos de incidentes que se **investigan y persiguen de oficio**: descargas de armas y muertes en custodia, por mencionar algunas. Este tipo de facultades resulta fundamental para un trabajo adecuado de supervisión y vigilancia. Por ejemplo, si se produce una muerte bajo custodia, resulta fundamental que los investigadores de la oficina del Ombudsman puedan asegurar el control de la escena. Para asegurar que esto suceda (en especial debido al tiempo variable que toma el traslado a la comisaría) se fuerza a la policía a proteger y mantener intacta hasta que los investigadores del Ombudsman arriben. En caso de haber evidencia de que ha habido alguna **conducta criminal** por parte de los oficiales de policía, se les persigue directamente. En casos no criminales, se habla con el jefe de policía, de modo que se ponga a los elementos a disposición de un comité disciplinario debidamente constituido.

Como se ha mencionado, una de las herramientas más útiles que tiene el Ombudsman a su disposición, es la posibilidad de redactar recomendaciones orientadas a producir cambios en **política pública**, de modo que se propicien mejor desempeño y buenas prácticas. Es importante aclarar que estas recomendaciones, por ley, deben ser atendidas e incorporadas. Como resultado del ejercicio de este poder se ha logrado innovar en

materia de seguridad y, por tanto, obtener una mayor eficiencia, efectividad en el servicio y aprobación popular.

La mayoría de los incidentes a los que hacen alusión las quejas, ocurren durante arrestos e investigaciones. En cuanto a género se refiere, 60 % de los quejosos son hombres, la mayoría entre 16 y 34 años. Muchos de ellos han tomado alcohol. Gran parte de los incidentes ocurren en fin de semana.

| El trabajo de la Oficina del Ombudsman desde el 2000: | | | |
|--|--------|------------------|-------|
| 2000- 2006 | | 2006-2007 | |
| Quejas | 20,500 | Quejas | 3,249 |
| Alegatos | 30,309 | Alegatos | 5,411 |

En el período que va del 2000 al 2007, se han hecho 515 **recomendaciones disciplinarias**. En este lapso se han reducido el número de quejas debido al uso inadecuado de la macana, lo que muestra señales de normalización. Los policías en Irlanda están completamente armados, por lo que existe mucho rigor en la manera en que se supervisa el uso de las armas. Cualquier disparo por parte de un oficial se investiga, sin importar la circunstancia en que suceda.

En una encuesta sobre la **percepción social** de la figura del Ombudsman, 88 % de los entrevistados dicen conocerla, 86 % la califica como independiente, 78 % como imparcial, 86 % como justa, 82 % considera que su labor mejora la Policía. Dichas cifras revelan gran apoyo popular para esta Institución. Respecto a la Policía, 70 % están satisfechos con su actuación y 83 % creen haber sido tratados de modo justo. Este tipo de encuesta se hace de manera regular, con el objetivo de hacer evaluaciones constantes del trabajo, tanto de la Policía, como del Ombudsman.

Algunos de los proyectos en que ha estado implicado el Ombudsman, incluyen la **mediación** en Belfast y la atención a **quejas históricas**, algunas muy complejas. Esto ha implicado investigar las muertes, abrir archivos empolvados e intentar sanar las heridas que quedan desde los tiempos de la guerra. De este modo, parte importante de las funciones del Ombudsman conciernen a la memoria histórica. El 25% del tiempo se va en esto.

También hay que mencionar la creación de un documento de gran importancia para el funcionamiento de la nueva policía de Irlanda: el **Código Ético**. En este texto se cristaliza la nueva orientación democrática y garantista de la policía. No sólo define con claridad que es lo que no puede hacer un oficial de policía; sino que, lo que es aún más importante, define lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Para cumplir su cometido, este texto se basa en las principales convenciones en materia de derechos humanos, así como en manuales de procedimientos provenientes de otros cuerpos de policía que han

resultado exitosos en cuanto a tareas específicas. De este modo, ha logrado recopilar en un solo documento lo mejor entre la experiencia del trabajo policial. Además, es de destacar que este es un texto sumamente accesible, que está pensado para ser de fácil acceso y comprensión para todo oficial de policía y ciudadano interesado.

A manera de conclusión, es pertinente señalar que, a pesar de que el papel de la oficina del Ombudsman ha resultado de crucial importancia en la transformación de la policía, no se le puede atribuir por completo el éxito de la reforma. De hecho, varias instituciones públicas, como la oficina de asuntos internos y la comisión de derechos humanos, constituyen junto con el Ombudsman un mecanismo complejo de implantación de estándares y supervisión que ha probado ser bastante efectivo. El resultado es que hoy en día la policía irlandesa se convirtió en un cuerpo moderno, eficiente, democrático, respetuoso de los derechos humanos y orientado al servicio a la ciudadanía. Hace diez años el panorama era muy distinto. En otras palabras: el cambio es posible

Ernesto López Portillo. El caso irlandés es muestra fehaciente de que no hay un único camino para lograr una reforma policial exitosa. Existen varios caminos posibles, cada uno adecuado para situaciones específicas, por lo que no resulta extraño que medidas similares puedan tener éxito o fracasar en diferentes contextos. En todo caso, esto no es razón para abandonar las esperanzas, o minimizar la importancia de aplicar un enfoque comparado y el conocimiento que produce. Es preciso evaluar las experiencias de otras latitudes, de modo que podamos aprender de sus errores y aciertos, encontrar similitudes y, de ser posible, adaptar algunas soluciones a nuestro contexto.

El camino que ha seguido Insyde en México es comparable en varios aspectos a lo relatado sobre la experiencia irlandesa. Ambos esfuerzos tienen en común la búsqueda de una normatividad adecuada para un trabajo policial democrático. Insyde está convencido de que la adopción de estándares es un paso fundamental del camino que lleva a una reforma policial democrática. Creemos que la experiencia recopilada en países que han pasado por un proceso similar proveen la pauta a seguir.

III. El Centro de Certificación Profesional de Agencias Policiales, Walter McKay

La experiencia de Irlanda del Norte es de gran importancia como ejemplo de lo que puede llegar a ser una reforma policial exitosa; además, muestra el papel que juega la adopción de **normas y estándares profesionales** en el proceso. Hoy existe un consenso entre los expertos: la adopción de una normatividad adecuada es una necesidad de primer orden para toda policía en democracia. En todo el mundo se reconoce que es, con sus variantes, una herramienta fundamental para construir instituciones policiales que funcionen verdaderamente para proteger a la ciudadanía e imponer la ley y, además, asegurar que permanezcan de este modo.

La misión principal del Centro de Certificación Profesional de Agencias Policiales (Certipol) es desarrollar, mantener y hacer cumplir las normas que apoyen y promuevan las mejores prácticas en organismos policiales, tanto en prácticas de gestión institucional como en las de los agentes de la policía de manera individual. Certipol creará **criterios**

nacionales para un trabajo policial eficaz, eficiente, respetuoso de los derechos humanos y altamente profesional, va a ofrecer asistencia a aquellas instituciones que se esmeran por mejorar sus prácticas y, además, reconocerá a las instituciones que ya cumplen con las elevadas normas propias de los organismos policiales democráticos del resto del mundo. El propósito del programa de certificación de Certipol es mejorar la prestación de los servicios de policía mediante el establecimiento de un conjunto **normas modernas** para el trabajo policial, desarrolladas por policías profesionales de diferentes partes del mundo y orientadas a la seguridad de los elementos. Al tiempo, busca establecer y administrar un proceso de certificación que reconozca la excelencia profesional.

Los objetivos de Certipol son:

- Fortalecer las capacidades para la prevención y control del delito.
- Formalizar procedimientos de gestión gerencial.
- Establecer prácticas de manejo de personal justas.
- Mejorar la prestación del servicio.
- Aumentar la confianza de la comunidad y los elementos en la institución.

El concepto de certificación policial no es de nuevo cuño. En Estados Unidos inicia con las ideas de **Augusto Vollmer**, jefe de la policía de la comunidad de Berkeley, California, a principios del siglo XX. Vollmer consideraba el trabajo de policía como una técnica más, que sólo mediante la conjunción de conocimientos y práctica se puede llegar a perfeccionar. Vollmer fue quien introdujo el entrenamiento obligatorio e impuso normas y estándares que los candidatos debían cumplir si querían convertirse en agentes de la policía. Más adelante, organismos estatales como POST (*Police Officers Standards Training*) se crearon a fin de estandarizar la capacitación de la policía en todo el Estado de California y, posteriormente, en todo el país. Años después, de la práctica de certificación de agentes de policía evolucionó la idea de acreditar agencias de policía enteras, inaugurada por primera vez por CALEA (*California Law Enforcement Accreditation*) en 1979.

Desde aquellos tiempos, el contenido concreto de los programas de certificación ha cambiado, pero la idea central sigue siendo la misma: la aplicación de estándares al trabajo policial garantizan que éste se adecue mejor a sus **metas y objetivos**. Hoy en día, la certificación policial es un vehículo eficaz para asegurar una policía profesional y, por tanto, un proceso del que se benefician tanto los agentes de policía como la comunidad. Cuando se establecen y mantienen las normas y las buenas prácticas a través de certificación de la policía, se asegura que los agentes de policía laboren en un **entorno más seguro**. Además, las policías que cumplen su deber como fuerzas profesionales, democráticas y garantes de los derechos humanos, pronto ganan el **respeto** y la **confianza** de la comunidad que sirven.

Como cualquier proceso de **transformación institucional**, no se puede lograr sin la conjunción de varios elementos. En este caso, el éxito del proceso de certificación depende la participación activa de los cuerpos policiales, la capacidad para propiciar la **cooperación** con la ciudadanía y, por último, de la instalación de sistemas efectivos de monitoreo y rendición de cuentas.

En resumen, la certificación policial es el reconocimiento que se otorga cuando las prácticas institucionales de una corporación de policía cumplen con estándares internacionalmente reconocidos para el trabajo policial en una democracia. Si se realiza correctamente, sirve para promover un servicio policial de mayor calidad y cercanía con la comunidad. Además, permite que el trabajo del policía se desarrolle en un entorno más seguro en términos de su integridad física, su estabilidad laboral y su responsabilidad legal.

Certipol certifica cuatro áreas:

1. Uso de la fuerza.
2. Gerencia, accountability y transparencia.
3. Reclutamiento, entrenamiento y recursos humanos.
4. Operaciones.

Para otorgar la certificación policial a una corporación los criterios metodológicos son los siguientes:

- Observación directa por parte de los asesores.
- Auditoría de las políticas y los procedimientos.
- Examen de la documentación que sostiene los estándares para certificar.
- Entrevistas a personal especializado en el uso de la fuerza.
- Imágenes, video y otra evidencia física de conformidad.
- Reportes internos relevantes.
- Entrevistas y comentarios de la comunidad

Como un país moderno, democrático y signatario de varios compromisos internacionales en material de Derechos Humanos, México está obligado a proporcionar a sus ciudadanos un servicio de policía profesional y respetuoso. En este tenor, el objetivo de Certipol es promover la reforma democrática de la policía mediante el desarrollo e implantación y sostenimiento de normas internacionales que producen buenas prácticas.

IV. Preguntas y respuestas

1. ¿Cómo se certifica a las fuerzas armadas cuando hacen labores de seguridad pública?

Walter McKey. Con respecto al uso de las fuerzas armadas para cuestiones de seguridad, la postura es bastante clara: nos oponemos. Es un uso indebido de las por parte del Poder Ejecutivo, probablemente motivado por las carencias de las instituciones policiales, las

verdaderas depositarias de esta misión. Ante esta situación, la adopción de estándares adecuados implícita en el proceso de certificación podría ayudar a mejorar el desempeño policial, de modo que no se tenga que recurrir al ejército.

Si por alguna razón se decide continuar usando al ejército, se les debería certificar como policías. Pero esto no resulta adecuado; pues, como bien ilustra el caso irlandés, ambas fuerzas operan desde un marco muy disímil. La lógica que rige al ejército corresponde a la guerra: se entrena a los elementos para usar toda su fuerza con el objetivo de derrotar a un enemigo. Esta no es la lógica que debe gobernar el trabajo de un policía, que busca, ante todo, proteger y, por tanto, se debe ceñir a los límites de un sistema graduado del uso de la fuerza.

2. Si en la oficina del Ombudsman sólo se avocan a perseguir quejas de ciudadanos ¿qué se hace con las violaciones a migrantes ilegales por parte de la policía?

James Coupland. En Irlanda no hay muchos migrantes, mucho menos inmigrantes ilegales. En todo caso, en el Reino Unido, la policía no trata directamente con los migrantes ilegales, sino que se cuenta con una institución especializada: inmigración. Sin embargo, al final de este año se ha programado un nuevo cambio en la legislación, de modo que los oficiales como los de inmigración sean también vigilados por el Ombudsman. De este modo, se busca erradicar la situación inaceptable de que las autoridades se investiguen a sí mismas.

3. En el caso de Irlanda ¿cuál fue el método para evaluar el estado de la corporación policial antes del proceso de reforma?

James Coupland. Las coordenadas para dar forma a la oficina del Ombudsman surgieron del proceso de instauración legal de una nueva legislación al terminar el conflicto armado. Este proceso involucró a actores muy diferentes: instituciones públicas, expertos, defensores de derechos humanos y miembros de la sociedad civil organizada. Se realizaron, además, distintas consultas ciudadanas para asegurar una vinculación profunda con las necesidades y expectativas de la sociedad. No fue algo que surgiera de la nada. Por ejemplo, la decisión de construir una institución que estuviera fuera de los vaivenes políticos surgió de una larga discusión entre policías, expertos y representantes de la sociedad civil. Otro ejemplo: el proceso de resoluciones informales fue incorporado a partir de una sugerencia por parte de una organización de derechos humanos. De este modo, el proceso de evaluación y reforma no sólo resultó técnicamente adecuado, sino también democrático.

4. El contexto en Irlanda y Canadá es muy disímil al de México ¿de qué modo se puede usar para evaluar las instituciones mexicanas? ¿Es pensable crear una figura como el Ombudsman irlandés en México?

Walter McKey. Una parte fundamental del proceso de certificación es evaluar la situación en que se encuentra una policía determinada. En esta etapa es preciso permanecer atento a las particularidades esa institución, a las fuerzas a explotar y las

debilidades que deben subsanarse. Sin embargo, hay estándares mínimos que deben respetarse.

Primero, el rol de una policía en cualquier sitio del mundo es asistir a la comunidad de la que es parte. En caso de un accidente o robo, el ciudadano debe saber que puede recurrir a ella. En democracia, la policía debe proteger los derechos de la población. Esa es su principal función y su razón de ser.

En otras palabras: a pesar de las diferencias culturales, los derechos humanos deben de ser el principio rector. Además éste, existen algunos lineamientos que han demostrado su valor práctico, como el que sugiere el uso de equipos de granaderos, un cuerpo especializado, para controlar la violencia de masas. Se puede pensar en muchos ejemplos: un policía debe contar con armas correctas, modernas y operables, identificación adecuada, equipo para una aplicación de la fuerza gradual, entrenamiento suficiente, protocolos para responder a situaciones determinadas, etcétera.

De este modo, en cuanto a los fines generales y los requerimientos técnicos existen paralelismos a pesar de las diferencias culturales que deben ser incorporados. Se puede tomar de nuevo el caso de Irlanda como ejemplo: los cambios se hacen de modo en que la policía corresponda con lo que la ciudadanía espera y merece. Después de la reforma la gente habla a la policía cuando requiere asistencia; antes, tenían miedo de ser víctimas. Hoy la gente confía en que la policía va a hacer su trabajo. Esta es la lógica que rige la certificación: valores comunes, efectividad técnica.

5. Llama a atención que la oficina del Ombudsman esté pensando en implementar un programa de mediación. ¿Cómo se va a hacer? ¿En qué casos?

James Coupland. La posibilidad de mediación supone que la queja investigada no es penal. Este procedimiento ha sido muy bien evaluado por la ciudadanía. De acuerdo a los resultados de una reciente consulta pública, la mediación se percibe como un paso intermedio entre la resolución puramente informal y un proceso legal burocrático. Como el resto de las reformas, esta posibilidad de establecer a un árbitro neutral frente al que las partes se comprometen a aceptar las resoluciones, surge de una petición popular. Responde a la exigencia ciudadana de tener una opción en la que las partes quedan legalmente obligadas, a diferencia de la resolución informal, sin que esto involucre un proceso largo y potencialmente costoso.

Walter McKey. La relación entre policías y agencias de *oversight* debe de entenderse como un método para asegurar que la policía responda adecuadamente a la comunidad a la que se debe. No se debe entender como una fuente de restricciones estorbosas, pues su finalidad no es entorpecer, sino mejorar el trabajo policial, con beneficios en seguridad para todos los involucrados.

Ernesto López Portillo. El proyecto de certificación se basa en el análisis y la experiencia de expertos nacionales y extranjeros. Por ejemplo, José Manuel Ogando, de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro ha puesto en marcha una propuesta seria y rigurosa para evaluar a policías municipales y estatales de la entidad. Como toda

innovación, esta ha enfrentado varias dificultades, pero también ha obtenido grandes éxitos. Actualmente cuentan con un área específica dedicada a mejorar el trabajo policial. Como producto de varios años de análisis, se ha vuelto evidente que la policía no dedica muchos recursos a mirarse a sí misma y, por tanto a mejorarse. Querétaro ha aprendido de esta experiencia, por lo que hoy no escatima esfuerzos para crear instituciones mejores.

Un caso más cercano a Insyde, pues ha participado directamente en su concepción, y que, además, se encuentra en el extremo opuesto al de la policía de Querétaro, es el Monitor Civil de la Montaña de Guerrero. La región en la que opera, su base se encuentra en Tlapa Guerrero, es una de las más pobres del país. Las instituciones no cuentan con recursos para el automejoramiento; pero, a pesar de la adversidad, el monitor ha tenido un éxito inusitado.

En otras palabras, dentro de nuestro país podemos encontrar diferencias abismales y, a la vez, historias éxito. Por un lado, en urbes ricas los policías pueden disponer de tecnología de vanguardia para la preparación y el equipamiento. Por el otro, existen instituciones que a penas tienen una oficina para el jefe de policía. Los retos son tan diferentes como existen distintos contextos; pero, al tiempo, resultan similares.

Aún queda mucho por hacer. La reforma constitucional firmada recientemente por el presidente Calderón ordena que todo policía en ejercicio deberá estar certificada.¹ Sin embargo, no se sabe aún como es que eso va a suceder. Frente a este reto, la propuesta de Insyde es el Centro de Certificación Profesional de Agencias Policiales (Certipol). Hasta el día de hoy, Certipol tiene 10 ofertas de apoyo de cuerpos de policía del mundo para apoyarlo en su tarea, en especial mediante asesorías. Probablemente, los Estados ofrecerán su propia opción para cumplir con la ley. El problema que habrá que abordar es la posibilidad de que sólo implique cierta simulación y las cosas permanezcan igual.

6. Cuando se habla de policía democrática ¿cuál es el perfil de este policía, más allá del título? ¿Qué quiere decir? Los países dominantes llaman democracia a una cosa, mientras que los dominados a otra.

James Coupland. En cuanto a democracia se refiere, toda institución pública debe de contar con el consentimiento y aprobación de la gente, actuar con transparencia, rendir cuentas, estar sujeto a vigilancia y permanecer susceptible a la consulta pública. Como institución pública, la policía se debe ceñir también a estos lineamientos.

En el caso de Irlanda, existe una sola policía partida en divisiones, cada una con su comandante. Asociada a cada una de estas, hay un consejo civil y popular que define los lineamientos en materia de seguridad para esa región. En este sistema descentralizado, cada parte se encuentra unida por una coordinación general centralizada, que da coherencia al sistema. De este modo, se intenta armonizar efectividad y vocación democrática.

¹ Ojo, se certifican personas, no instituciones (vinculo a preguntas frecuentes documentos)

7. Es verdad que hay tareas y técnicas comunes y una meta común que vincula el quehacer policial en distintos entornos. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que pueden existir distintas interpretaciones de lo que cualquier meta implica, incluida la defensa de los derechos humanos. Como oportunidad para unificar el modo en que se entiende esta meta común, la capacitación se vuelve fundamental. ¿Cuál es el papel que la certificación en cuanto a capacitación se refiere? ¿Se debe capacitar y evaluar también a los mandos?

James Coupland. Otro componente fundamental de una policía democrática que no puede ser pasado por alto es el respeto de los derechos humanos. Este debe ser la máxima que rige el comportamiento de cada elemento de las instituciones policiales. Por esta razón, el entrenamiento en materia de derechos humanos resulta indispensable. En el caso de Irlanda, el policía recibe cursos sobre derechos humanos desde el inicio de su formación, de modo que formen parte de los cimientos. Para el momento en que un cadete llega a la parte en que se le instruye en materia de uso de fuerza, la vinculación con los derechos humanos debe de estar más que establecida.

8. ¿Qué sistema se utiliza para moderar el uso de las fuerzas?

James Coupland. Se ha estandarizado un “conflict resolution model”, un modelo de respuesta graduada orientado a la resolución de conflictos. Por ejemplo, para hacer una detención, lo primero que debe hacer un oficial de policía dar una orden verbal. Si encuentra resistencia, debe hacer uso de herramientas como las esposas. Si la resistencia persiste y se convierte en amenaza, debe responder con la herramienta adecuada, ya sea macana, spray o, como último recurso, su arma de fuego, siempre en relación proporcional con la amenaza que enfrenta.

9. En el caso de Irlanda ¿cuál fue el código ético encontrado, implementado y socializado mediante la reforma y la instauración de estándares?

James Coupland. En Irlanda se ha construido un código ético que sirve como guía para el actuar policial. Este se ha traducido en un documento accesible que se nutre de diferentes documentos concernientes a los derechos humanos y diversos manuales orientados al trabajo policial democrático. Se encuentra organizado de modo práctico, de acuerdo a procesos específicos y situaciones concretas, lo que permite que los oficiales puedan aplicarlo de manera cotidiana. Además, cuenta con diversas referencias de modo que quien se encuentre interesado pueda abundar sobre temas específicos. En resumen, es un documento rico, bien informado, práctico, manejable y con contenido.

Walter McKey. Los estándares que se aplican en un proceso de certificación y que se exige a los policías que respeten, no son de nuevo cuño. Surgen de modelos institucionales exitosos, que han probado su utilidad para responder a situaciones determinadas. Por ejemplo, si se trata de protestas, no se debe usar el modelo de Los Ángeles, que ha probado sus deficiencias. Esto contrasta con el modelo de Irlanda del Norte, que ha probado poder manejar *hooligans* y fans del fútbol con un uso muy bajo de fuerza. En Canadá, por ejemplo, los estándares para la reforma de los cuerpos policiales

deben ser aprobados por la mesa directiva, con representantes de la comunidad, y un panel de expertos. De este modo se asegura que la nueva policía responda a las necesidades e inquietudes de la sociedad

10. ¿Cómo se ve el fenómeno de la seguridad privada, en términos de control reglamentación?

Walter McKey. En este momento no se tiene contemplado tomar en cuenta a la seguridad privada en los procesos de certificación. En todo caso, los estándares podrían ser aplicados a estos grupos también, pues es común que vayan todo el tiempo armados.

James Coupland. En el caso de Irlanda, la *Private Security Agency*, una entidad gubernamental especializada, se encarga de ellos. Esta institución se encarga de limitar su poder: nunca pueden estar armados y siempre deben actuar en defensa propia.

11. En Irlanda ¿cómo es la división de competencias entre la comisión de derechos humanos y Ombudsman? ¿Un subordinado que cree que no se le trata dignamente, a quién recurre?

James Coupland. Las quejas sobre el trato de los superiores se abordan aún de manera interna. Pero si un policía afirma que se le ordena hacer cosas indebidas, entonces el Ombudsman se encarga de investigar. Para atender el primer caso, si se trata de una violación a los derechos del oficial, se puede recurrir también a la comisión de derechos humanos.

12. ¿Cómo se determina la remoción de un policía? ¿Qué garantías tiene un policía en esta situación?

James Coupland. La suspensión se hace a través del jefe de policía. Mientras se investiga, al oficial se le da trabajo sin contacto con la ciudadanía. El proceso legal es muy organizado y estructurado, es casi un proceso judicial. Se oye a las dos partes y se actúa con suma cautela, pues se entiende que está en juego la subsistencia de los oficiales investigados.

13. En Irlanda, ¿cómo se hizo para que los policías aceptaran la figura del Ombudsman? ¿Qué tipos de procesos de profesionalización se llevaron a cabo para lograr la aceptación social y la disminución de las quejas?

James Coupland. Sobre cómo se diseminó la figura del Ombudsman, se llevó a la gente de esta Institución ante los cuerpos policiales para presentarse y explicar lo que se iba a hacer. Se enfatizó la neutralidad, la confiabilidad y los beneficios que para todos los actores implicaba la figura del Ombudsman. Lugo, se hizo participe a la oficina del Ombudsman del entrenamiento, de modo que se familiarizaran con la situación. También se hicieron reuniones periódicas con los mandos, en especial con quienes son responsables de la disciplina y las investigaciones internas. Las cifras hablan del éxito obtenido. Incluso algunos de los penalizados concuerdan con que el sistema funciona. Dado que el proceso comenzó en el nivel Federal, ahí se encontraron los primeros

indicios de resistencia. Sin embargo, hoy nadie apoyaría la vieja manera en que funcionaba la Policía.

14. ¿Una sola entidad certificadora es suficiente en un país tan grande y diverso?

Walter McKey. La autoridad para certificar proviene de la experiencia. Se ha estado investigando y trabajando con Instituciones que se encargan de esto en el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. Los grupos certificadores nos han ofrecido su ayuda y compartido su conocimiento. El consejo consultivo en estos casos incluye miembros de la comunidad y de las policías. Ellos son los que deciden si certificar o no, de este modo, la certificación responde a los intereses de la comunidad.

Actualmente Certipol es muy pequeño para abarcar todo el país, pero es necesario que crezca, mientras se va desarrollando el tema y fluyan los recursos. Actualmente no se aspira a atender a todo el país.

15. ¿Qué obliga al jefe de policía a acatar lo que señala el Ombudsman cumplimiento? ¿efectividad sin control político y por recomendación?

James Coupland. El término “recomendaciones” resulta engañoso, pues se puede interpretar como una mera sugerencia, que puede o no ser tomada en cuenta. En este sentido hay que ser muy claro: el Ombudsman tiene el poder de exigir que se fuerce al Jefe de Policía a acatar lo que dicta la recomendación. En todo caso, no se ha dado aún el caso que la policía se niegue a actuar en concordancia con una recomendación del Ombudsman. En caso de que esto pasara, se podría recurrir a las autoridades, de modo que se cumpla lo que se está pidiendo.

16. En Irlanda ¿cómo han logrado distinguir la mala conducta policial de las violaciones de derechos humanos, de modo que se pueda hacer una división de tareas entre Ombudsman y Comisión de Derechos Humanos?

James Coupland. En Irlanda existe también una Comisión de Derechos Humanos; pero su enfoque es mucho más amplio que el de la oficina del Ombudsman. Ésta aborda asuntos muy diversos, como, por ejemplo, la provisión de vivienda. En general, y en particular en el caso de la policía, no se persiguen violaciones a los Derechos Humanos *per se*, sino acciones criminales o violaciones al Código de Ética. En todo caso, se tienen juntas periódicas con las Comisiones de Derechos Humanos para discutir los casos que investiga la oficina del Ombudsman, de modo que hay cierta cooperación e, incluso, supervisión. No se ha dado aún que alguien acuda a Derechos Humanos a poner una queja que se relacione con nosotros. Ergo, hay una división en la mente del usuario.

V. Reflexiones finales, Ernesto López Portillo

Detrás de esta multiplicidad de preguntas se asoma la complejidad subyacente a los procesos de transición. Esta complejidad tiene que ver con la resistencia frente al proceso y su carácter difícil, conflictivo y riesgoso. La reforma policial es compleja, lenta

y, además, puede ser costosa. Por tanto, es necesaria la participación de elementos políticos y técnicos. La experiencia nacional muestra que una reforma de esta naturaleza requiere apoyo político, financiero y técnico. Hay quien afirma que no se puede llevar a cabo sin un liderazgo, otros que dicen que no se puede hacer en contra de la policía. David Bayley afirma que la policía debe ser, a un tiempo, sujeto y objeto de su propio cambio. Entonces, ¿cómo involucrar al policía promedio en el proceso?

La respuesta no se encuentra en una receta, sino que debe responder a la especificidad de las circunstancias. La policía y la sociedad que se involucra en un proceso de reforma, los problemas en materia de seguridad, el miedo ciudadano, los cambios políticos necesarios para llevar una reforma a buen término varían, incluso entre distintas zonas de nuestro país.

Lo que hace Insyde es abrir posibilidades y poner alternativas técnicamente fundamentadas sobre la mesa. Certipol no se propone como la única opción posible para guiar un proceso de evaluación y perfeccionamiento, sino como una entre otras, con sus ventajas y especificidades. Este proyecto se basa en el aprendizaje internacional; en la experiencia de otros países, muchos de los cuales también se basaron en experiencias provenientes de otras latitudes. En el caso Irlandés, este aprendizaje fue particularmente importante cuando se intentó encauzar el candor político que alimentó hizo posible la reforma. Por esta razón, tenemos muchos actores que consideramos que es necesario valerse de los conocimientos técnicos internacionales y, por tanto, trabajamos para sistematizarlos y hacerlos disponibles a las instituciones mexicanas.

Certipol, entonces, no pretende ser el único o el principal agente certificado que forma parte de este proceso. Si logra cumplir su misión con la participación de otros actores, todos ganamos. Además, debido a la magnitud de la tarea, un solo organismo de esta naturaleza no resultaría suficiente. Lo que resulta fundamental es que cada uno logre sentar precedentes de certificación que cumplan con estándares de alta exigencia. Si no es así, se vulnera la idea de certificación y desacreditamos esta herramienta. De ningún modo se pretende “tropicalizar” la certificación, esto implicaría quitarle el piso, la razón de ser, el sentido. Hay voces que afirman que los procesos de certificación no tienen cabida en el contexto mexicano. Sin embargo, en Insyde creemos que, si bien nuestra realidad es irrepetible, es posible tener éxito si nos valemos de la asistencia internacional.

A finales de este año se intensificarán los ciclos de consultas. Se van a visitar diversas instituciones involucradas para discutir a puerta cerrada. Las discusiones serán tan largas como sea posible. Este proceso de consulta incluye a los policías, para lo cual nos valdremos de gente experimentada que lleva años trabajando de cerca con la policía. En nuestro país contamos con mucha gente valiosa que puede aportar y se puede apropiarse de este proceso modernizador. Al mismo tiempo, Insyde mantiene el respeto a otras opciones de cambio que se basen en estándares profesionales. Lo que haremos por nuestra parte es establecer estándares mínimos, de modo que se asegure, en la medida de lo posible, que la obligación de certificarse contenida en la ley sirva, en efecto, para garantizar policías eficientes, efectivas y respetuosas de los derechos humanos; es decir, más acordes con un régimen democrático como al que aspiramos.