

Policía y transparencia: más allá del acceso a la información Ernesto López Portillo Vargas

Posicionamiento ético-democrático

El policía se define en el concierto internacional como un representante del Estado encargado de hacer cumplir la ley. Entre los poderes que el mismo puede utilizar destacan dos: la fuerza y las armas de fuego. No hay otro servidor público que en tiempos de paz pueda utilizar tales herramientas sobre los ciudadanos y la evidencia empírica e histórica confirma que el quehacer policial transcurre en permanente tensión entre buenas y malas normas y prácticas en el ejercicio de estas delicadas atribuciones. A modo de posicionamiento ético-democrático que a la vez funciona como premisa de aproximación al tema materia de este breve ensayo, sostengo que la policía en democracia debe ser leída en clave de equilibrios y contrapesos entre estos poderes y un sistema de controles que inhiban cualquier posibilidad de abuso. La transparencia es condición necesaria para lograr el balance necesario.

Contexto

La democracia en México es aún débil. Los avances en el terreno de la liberalización de la competencia política son notables, tanto como son los rezagos en materia de satisfacción de derechos fundamentales para la gran mayoría de quienes habitan este país. El derecho fundamental a la seguridad pública y el servicio policial democrático, que debe ayudar a su satisfacción, son aún proyecto para la inmensa mayoría. En seguridad pública y policía la transición democrática apenas comienza y está principalmente localizada en la reconstrucción teórica y conceptual y en la elaboración de los primeros referentes de información empírica confiables. Los discursos político y normativo y las prácticas dominantes en la seguridad pública y la policía están, salvo excepciones mínimas, aún muy lejos de estándares propios de un régimen democrático.

Nada hay de fortuito en esto, se trata de una consecuencia lógica de la construcción histórica de un régimen autoritario que desde sus orígenes instrumentalizó a la seguridad pública en la forma

de un poder y a las instituciones policiales en la forma de brazos armados de ese poder, ubicándose este modelo en las antípodas de la democracia donde la seguridad pública es un derecho y las instituciones policiales son servicios. La teoría de la reforma policial democrática distingue fuerzas policiales (propias de regímenes autoritarios) y servicios policiales (propios de regímenes democráticos), y uno de los puentes que permiten transitar de unas a otras es la transparencia.

Acceso a la información en el mundo

Recién iniciadas estas líneas llegó a mis manos una investigación sobre las leyes y las prácticas del acceso a la información en 14 países. Entre sus recomendaciones finales destaca que las organizaciones de la sociedad civil deben monitorear las prácticas de libertad de información; las oficinas públicas deben responder a las solicitudes de información de manera consistente y las leyes de acceso a la información deben disponer que las excepciones al mismo sólo pueden basarse en casos donde la apertura puede dañar un interés legítimo en el marco de las normas nacionales e internacionales aplicables; pero en todo caso los funcionarios deben estar capacitados en el principio de que la apertura de información es una regla de aplicación general (“se presume”). Concluye el informe citado que ahí donde se combina una sociedad civil activa con plataformas legales de acceso a la información se incrementa las posibilidades de respuesta y apertura por parte del Estado¹. Estos resultados son fundamentales para las líneas finales del ensayo.

Policía y transparencia

En México tan solo acercar los conceptos policía y transparencia ya supone innovar. No hay antecedentes al respecto. El Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública organizaron en octubre de 2006 el primer foro público realizado en este país especializado en tal dupla. El tema, salvo mínimas excepciones, aún se ve integrado de manera tímida en las reflexiones de expertos nacionales en policía, si bien el impulso hacia su indagación teórica y empírica crece rápidamente.

¹ *Transparency and Silence. A survey of Acces to Information Laws and Practices in 14 Countries*. Open Justice Initiative. New York, 2006

En términos generales, hasta ahora se puede afirmar que la inercia histórica en clave autoritaria se impone fácilmente sobre el joven impulso de la transparencia, al menos en esta área. Aún hoy la mayoría de los operadores de la seguridad pública y la policía consideran, sin mayor reflexión y desde luego sin capacitación alguna en materia de transparencia, que permitir el acceso a la información es debilitar a las instituciones que representan. En descargo a nuestra realidad local, la transparencia policial es un proyecto aún por realizar en buena parte del mundo². Pero el mal de muchos en nada nos consuela.

El movimiento teórico, político, normativo y práctico democratizador de la policía ha clarificado bien el valor de esta propuesta. La transparencia policial es para David Bayley, el más influyente pensador en policía en el mundo, nada menos que una de las cuatro normas que definen a una policía democrática: “La actividad policial debe estar abierta a la observación y debe ser regularmente reportada al exterior. Este requerimiento aplica a la información sobre el comportamiento individual de los oficiales y a las operaciones de la institución como un todo, especialmente al respecto de si la policía está logrando lo que se propuso desde una perspectiva de costo-beneficio”³. David Bruce y Rachel Neild extienden y precisan lo anterior a la manera de estándares clave para una policía en democracia. Proponen al gobierno establecer políticas y mantener la rendición de cuentas de la policía de una manera clara y transparente (ante la legislatura, ante el sistema de justicia penal, ante juntas civiles de revisión); proponen asegurar que las quejas contra la policía sean investigadas por un mecanismo de supervisión independiente y efectivo y también se pronuncian por múltiples esquemas de colaboración policía-sociedad que sólo son posibles sobre firmes y decididas políticas de transparencia desde la primera, como sucede, por ejemplo, en el desarrollo de programas de policía comunitaria.⁴

Más recientes elaboraciones han dejado en claro que en democracia es necesario crear sistemas complejos de contrapesos frente a los poderes policiales y debido al riesgo de que se abuse de ellos. De ahí surge la necesidad de que la policía rinda cuentas ante la ley, el Estado y los

² *Police Accountability: too important to neglect, to urgent to delay*. A report of the International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative Chaired Sam Okudzeto. New Delhi. India, 2005.

³ Bayley, David H. *Democratizing the Police Abroad: What to do and How to do It*. National Institute of Justice. NCJ, 188742. June 2001. <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>

⁴ Bruce, David and Neild, Rachel. *The police that we want. A handbook for oversight of police in South Africa*. Center for the Study of Violence and Reconciliation. Johannesburg, South Africa, 2005.

ciudadanos. “Rendición de cuentas y transparencia van de la mano [...] Esta transparencia, que surte efectos por medio del reporte de sus procedimientos, debe ir más allá de las fronteras de la institución policial. Rendición de cuentas ante agencias de supervisión, independientemente del régimen de que se trate, la cual debe incluir cortes, poderes legislativos, medios de comunicación y entidades de revisión de las quejas, es un sostén fundamental de la policía en democracia”⁵. Desde esta, perspectiva rendición de cuentas es un principio organizacional que se articula por medio de la transparencia.

Acceso a la información y policía: la nueva paradoja

A partir de la promulgación el 11 de junio de 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la seguridad pública quedó amparada por la reserva, ya que el artículo 13 de este instrumento determina que como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad pública (dado el débil desarrollo conceptual en nuestro medio en la materia, se entiende que seguridad pública implica toda aproximación a policía). ¿Qué significa comprometer la seguridad pública? Todo y nada. En este sentido la ley en cuestión extendió un cheque en blanco para construir criterios de reserva no sometidos a límite alguno, más allá del imaginario del funcionario que en su caso recibe la solicitud, quien difícilmente cuenta con referente técnico alguno para negar o autorizar la entrega de información, ya sea en términos de estándares internacionalmente aceptados o como producto de algún programa de entrenamiento ad hoc. Pero así como la autoridad no está capacitada para un ejercicio profesional de discriminación de información accesible y no accesible en materia policial, tampoco lo están el ciudadano común, los medios de comunicación, otras autoridades, los legisladores o los partidos políticos. En realidad la comprensión del significado de la transparencia policial y del acceso a la información que la misma implica pasa por un momento apenas embrionario entre sectores mínimos de la sociedad civil organizada y la academia. En este sentido, la capacitación hacia todos estos actores se revela esencial.

No debe negarse que la puesta en marcha de la plataforma normativa e institucional de acceso a la información ha tenido algunos efectos para develar aspectos sustantivos de la debilidad de nuestras instituciones policiales, tal como me confirman algunos académicos y periodistas,

⁵ Osse, Anneke. *Understanding policing. A resource for human rights activists*. Amnesty International. The Netherlands, 2006

quienes han accedido a información, por ejemplo sobre números gruesos de capacitación y estado de salud de los policías. Pero en general lo que ha sucedido es un doble proceso que, primero, puso al descubierto la opacidad histórica de las prácticas policiales y, segundo, construyó una interpretación expansiva de la reserva sobre la seguridad pública y la policía, contraviniendo el principio general democrático que ordena precisamente lo contrario, según el cual la apertura y el acceso a la información son presunciones que aplican al todo, mientras que la reserva es la excepción puntualmente justificada conforme a normas y criterios nacionales e internacionales.

Transparencia y policía: más allá del acceso a la información

Propongo aproximarnos a policía y transparencia desde un enfoque expansivo que incluso rebase el mero asunto del acceso a la información. Una lectura cuidadosa de los estándares arriba citados para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de la policía en democracia nos obliga a reconocer que la transparencia sobre ella se refiere en realidad a sistemas de gestión que, entre otros aspectos, deben incluir canales de acceso a la información. Dado que los poderes policiales son instrumentos esenciales para proteger los derechos fundamentales, pero también son factores que los ponen en riesgo, Estado y sociedad deben establecer el mayor número posible de mecanismos que aseguren la visibilidad interna y externa sobre el quehacer de la policía, para de esa manera inhibir los riesgos. Es un asunto de sistemas de gestión que deben hacer de la transparencia un componente transversal. Vista así, la construcción de conceptos, políticas, normas y prácticas de transparencia sobre la policía es una tarea esencial si se pretende un régimen democrático y de derechos sólido. Una policía opaca no corresponde a tal régimen; una policía no transparente debilita la confianza hacia ella y, en suma, “la ausencia de confianza significa, tanto para los civiles como para la policía, mucho menos seguridad y mucho menos efectividad en la prevención y el combate al crimen”⁶.

⁶ Dash, Scott, *“Police Services, Not Police Forces. Democrati*