

LA ASISTENCIA INTERNACIONAL MULTILATERAL PARA LA REFORMA POLICIAL EN MÉXICO: UNA ALTERNATIVA EXPERIMENTAL

Ernesto López Portillo Vargas

“Toda reforma policial es política en el sentido que afecta la posición e intereses de diferentes grupos al interior y exterior de la policía”.

David H. Bayley, 2001.

OBJETIVO GENERAL

El propósito de este trabajo es aportar ideas que contribuyan a conducir la función policial en México hacia un comportamiento propio del concepto democrático de policía. Dicho concepto supone, a la luz de una de las más avanzadas perspectivas, el cumplimiento de los siguientes cuatro criterios: a) asignación de la más alta prioridad operativa a la atención de las necesidades de los ciudadanos como sujetos individuales y de sus agrupaciones; b) sujeción a responsabilidad ante la ley, por encima de la responsabilidad ante el Gobierno; c) protección de los derechos humanos, en especial los necesarios para permitir el pleno desarrollo de las actividades políticas que distinguen a la democracia, y d) desarrollo transparente de sus actividades.¹

¹ Bayley, David H., *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*, National Institute of Justice, 2001, pp. 13 y 14, <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>

OBJETIVO ESPECÍFICO

A partir de la identificación de las características más relevantes de la función policial en México y de la revisión de la experiencia contemporánea externa encaminada hacia la democratización de la función policial intento demostrar las posibles ventajas y oportunidades de iniciar en este país un programa de asistencia internacional multilateral que aporte herramientas teóricas, empíricas y metodológicas que permitan alcanzar esa democratización en México.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

Las características de la función policial en México, entre las cuales destaca la insuficiencia de bases teóricas, empíricas y metodológicas necesarias para transformarla, impiden iniciar un proceso sostenido que la conduzca a criterios de desempeño democráticos. Por otro lado, al exterior de nuestras fronteras se consolidan esfuerzos de investigación académica que han configurando un área del conocimiento destinada a identificar las bases democráticas de la función policial y las mejores vías para hacerlas realidad, ahí donde aún no cobran vigencia.² Además, se suceden iniciativas de apoyo

² En varios textos he insistido en el rezago que existe en México en cuanto al estudio de la función policial. En este ensayo pretendo dejar claro el contraste frente al exterior al recuperar líneas adelante propuestas y debates realizados en otros países, cuyos antecedentes, no obstante que se remontan a décadas de reflexión, aquí son prácticamente desconocidos. Sin embargo, es justo señalar que en todo caso los avances no llenan aún el vacío que se observa en grado diverso dentro y fuera de nuestras fronteras. Estudios muy recientes muestran que, respecto al sistema de justicia penal, en América Latina “existe un notable déficit de investigación empírica... [y] La necesidad de mayor información analítica se ha hecho notar con especial fuerza para el caso de la policía, dada su importancia en el control del crimen, y el alto grado de desconocimiento existente respecto de su labor y de sus estrategias”, Frühling E., Hugo y Azun Candina eds., *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001, p. 9. La investigación referida a la función policial en países concretos de la región confirma la anterior aseveración. Dos ejemplos: acerca del problema de la corrupción policial en Argentina “es escasa la literatura sociológica o jurídica”, Oliveira, Alicia y Sofía Tiscornia, *Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad*, Frühling E., Hugo ed., *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, p. 157. Por otra parte, “en Brasil existe una gran ignorancia respecto del sistema de justicia criminal en general, y, más

internacional para poner en práctica reformas policiales, entre las cuales sobresalen las llevadas a cabo al término de conflictos armados internos, donde se han creado nuevas fuerzas policiales de carácter civil, “cuyo organigrama y entrenamiento ha sido diseñado con el apoyo y seguimiento de la comunidad internacional”, esquema aplicado en El Salvador, Guatemala y Haití.³ Otros ejemplos hacia donde ha fluído la ayuda externa son: Panamá, Somalia, Camboya,⁴ Colombia, Sudáfrica, Uganda, Nigeria, Sierra Leona,⁵ Polonia y Bosnia.⁶

La información disponible permite afirmar que estas experiencias amplían las posibilidades de cambios sustantivos en la función policial y reducen el tiempo en que se logran. Por ello sostengo la siguiente hipótesis de trabajo: nuestro gobierno debe iniciar un programa de asistencia internacional multilateral para el diseño y puesta en práctica de una reforma policial de largo alcance.⁷ De lo contrario, dadas las características de la función policial en México, mismas que anoto en el siguiente apartado, las posibilidades de un cambio estructural seguirán siendo mínimas.

Esta hipótesis de trabajo no se pronuncia por emular modelos externos, como no lo proponen las lecciones a las que me referiré, promovidas

particularmente, respecto de la organización policial”, Beato F. Claudio, “Acción y estrategia de las organizaciones policiales”, Frühling E., Hugo y Azun Candina, *op. cit.*, p. 40.

³ Frühling E., Hugo, *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*, Centro de Estudios para el Desarrollo, www.policiaisociedad.org., fecha de consulta: febrero, 2002.

⁴ *Desmilitarizar el orden público. La comunidad internacional, la reforma policial y los derechos humanos en Centroamérica y Haití*, Washington, Washington Office on Latin America, septiembre, 1996.

⁵ Gale, Chris, *Police reform and the international community. From peace processes to democratic governance*, Washington, sponsored by Washington Office on Latin America and Johns Hopkins Nitze School of Advanced International Studies, noviembre 16, 2000, p. 2.

⁶ Bayley, David H., *Democratizing the police*, p. 4.

⁷ Aunque líneas adelante expondré los posibles ejes del programa, adelanto las características de iniciativas de esta naturaleza: “El grueso de la asistencia internacional para la reforma policial se dirige hacia tareas de construcción institucional, con frecuencia abarcando todo aspecto de la fuerza policial. Los apoyos incluyen reclutamiento, entrenamiento, sistemas disciplinarios, desarrollo de liderazgo, provisión de recursos, sistemas de dirección y administración, sistemas de información, desarrollo de habilidades técnicas y otros. Una de las razones para este nivel de involucramiento internacional es la falta de expertos civiles en temas de seguridad en muchos estados post-autoritarios”, Neild, Rachel, “Democratic police reforms in war-torn societies”, *Journal of conflict, security and development*, Londres, Reino Unido, Center for Defense Studies, King’s College, 2001, p. 27.

fuera de nuestras fronteras. Esto es así porque la asistencia internacional funciona sobre la base de reconocer la inexistencia de paradigmas susceptibles de extrapolación. Mi hipótesis no parte de la certeza en cuanto al camino que la reforma policial debe seguir. La ayuda externa debe operar para buscar ese camino, a partir de dos premisas. Primera, el éxito de la reforma policial depende en gran medida de la interpretación sensible del contexto en el que habrá de intentarse. Cuando esto no está presente se repiten modelos y mismas acciones provocan grandes éxitos en una realidad y rotundos fracasos en otra (la depuración, medida adoptada casi de manera automática, en general tiende a fracasar y, por tanto, merece descrédito social. En Colombia la salida de 7 mil policías parece haber sido paso esencial en una reforma que en algunos aspectos está dejando saldos positivos). Por ello, la multiplicidad de perspectivas provenientes del exterior debe crear oportunidades para México. Segunda premisa, las oportunidades a las que me refiero no sólo consisten en herramientas para iniciar nuestra reforma, sino para motivar un proceso interno de formación de recursos humanos capaces de diseñar, implantar y evaluar reformas policiales amplias, integrales, sostenidas y de impacto estructural. Es decir, la asistencia debe construir a la par propuestas y crear expertos nacionales.

Este enfoque intenta demostrar las ventajas de establecer espacios de intercambio que superan los habituales ejercicios de especialización, mediante cursos con policías de otros países, creados para atender fenómenos específicos (manejo de multitudes, manejo de crisis, secuestro, técnicas de sometimiento, etc.), los cuales no afectan la denominada cultura policial, que contiene el conjunto de reglas formales e informales que la construyen día a día.⁸

⁸ He confirmado la utilidad de programas de intercambio, como el que se propone en este texto, en entrevistas llevadas a cabo con representantes de la policía de Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Holanda, Honduras, Inglaterra, Italia, Panamá y Perú. Asimismo, me ha tocado atestiguar pronunciamientos en tal sentido, en encuentros internacionales entre representantes de instituciones policiales realizados en Santiago de Chile, Barcelona, Inglaterra, Holanda y Washington. Es vasto el material publicado que promueve esta tendencia, parte del cual será referido más adelante.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Aunque aún está por desarrollarse la producción académica que nos permita entender las dimensiones precisas de los problemas existentes en las instituciones policiales mexicanas,⁹ las hipótesis de trabajo de los estudios publicados, los casos documentados por organismos no gubernamentales de derechos humanos nacionales y extranjeros, las investigaciones llevadas a cabo por las comisiones de derechos humanos nacional y locales, los testimonios dados a conocer en los medios de comunicación, la investigación realizada por la prensa escrita y el intercambio mediante entrevistas informales que he tenido con representantes de la policía, de las secretarías de gobierno y de seguridad pública, así como de las procuradurías de justicia durante más de diez años, me permiten sostener la hipótesis de que el control sobre la función policial en México es insuficiente, porque su comportamiento no está sujeto a instrumentos técnicos de evaluación, ya sea económica (costo/beneficio o costo/efectividad), de control de validez interna de los programas (diseños experimentales y diseños no experimentales), o bien social (encuestas de opinión). Segundo, su comportamiento tampoco está sujeto a mecanismos adecuados de rendición de cuentas: externos (otra institución pública, el *ombudsman* o la ciudadanía), internos (inspección especializada, tribunales administrativos internos o unidades de asuntos internos), políticos (poderes Ejecutivo y Legislativo) y jurisdiccionales (Poder Judicial).¹⁰

Una de las propuestas de la administración más conocida e importante es que no se puede controlar lo que no se puede evaluar. En el caso de nuestra función policial la insuficiencia de todo tipo de controles permite a sus representantes violar procedimientos administrativos y la ley reiteradamente, sin que en la mayoría de los casos proceda sanción alguna; tam-

⁹ Los pocos textos especializados de autores mexicanos observan desde distintas perspectivas el mismo problema. Esfuerzos en la materia hechos por extranjeros hacen lo propio. Cfr. Schmid, Robert, "La corrupción en la policía preventiva del Distrito Federal de México", *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, varios autores. Konrad Adenauer Stiftung, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano, Instituto de Investigación sobre España y América Latina y Biblioteca Jurídica Diké, Colombia, 1996, p. 302. En las primeras líneas del ensayo el autor afirma que "la investigación se vio dificultada por el hecho de que prácticamente no existen investigaciones sociológicas acerca de la Policía como institución y sobre la corrupción policial en México".

¹⁰ Barrientos Ramírez, Franklin, *La gestión policial y sus métodos de evaluación*, Centro de Estudios para el Desarrollo, Chile, 2000, www.policiaysociedad.org/publicaciones/cuaderno34.htm

bién les hace posible operar parcialmente sujetos a la autoridad del mando operativo, así como condicionar su reconocimiento a la autoridad política, a cambio de diversos esquemas de tolerancia por parte de ésta.¹¹

Como lo adelanté, Gobierno y sociedad permanecen al margen del debate externo a nuestras fronteras, respecto a las características de la función policial en un régimen democrático de derecho y de las vías para establecerlas. Las consecuencias de esto son múltiples: no se abren debates que cuestionen e innoven las bases conceptuales y jurídicas de tal función a partir de las elaboraciones teóricas y el conocimiento empírico de vanguardia; no se aprende de los éxitos y fracasos externos, por ejemplo de la experiencia en Centroamérica y el Caribe, donde se han invertido enormes recursos en la renovación de instituciones policiales; no se construyen indicadores confiables que permitan crear modelos experimentales mediante procedimientos válidos y confiables y, al menos desde 1995, año de creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se han multiplicado de manera exponencial los recursos económicos destinados a fortalecer un modelo policial cuyo fracaso ha sido empíricamente demostrado, al menos a la luz de sus fines manifiestos.¹²

¹¹ González Ruiz, Samuel, Ernesto López Portillo Vargas y José Arturo Yáñez, *Seguridad pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Serie Justicia, 1994; Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, México, McGraw Hill, Serie Jurídica, 1998, Martínez de Murguía, Beatriz, *La policía en México, ¿Orden social o criminalidad?*, México, Planeta, 1999; López Ugalde, Antonio, Carlos Ríos Espinosa y Miguel Sarre, *Bases ideológicas de la función policial en México*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., Documento de Trabajo 36, México, 1999; Martínez Gamelo, Jesús, *Policía nacional investigadora del delito*, México, Porrúa, 1999.

¹² La teoría moderna sobre policía ha dejado en claro que los efectos del comportamiento policial con respecto al delito deben probarse de manera objetiva mediante el empleo de instrumentos técnicos. A pesar de ello, no hay información disponible que pruebe la existencia de una relación de causa-efecto entre el comportamiento del SNSP y el del fenómeno delictivo. Sin embargo, el discurso ha hecho de la disminución del delito el más importante objetivo de aquél, lo que autoriza a cuestionarlo mediante los siguientes contrastes: en 1996, el total de recursos ejercidos por el SNSP fue de 25.3 millones de pesos, cifra que creció a 12,255.4 millones de pesos asignados en 2000. El incremento de recursos en términos absolutos equivale a 48,440 por ciento. Por otro lado, en 1996 el número de presuntos delincuentes en el país era 181,743, cifra que en 2000 llegó a 183,977. Es decir, el número de acusados por conductas delictivas aumentó en 1.22 por ciento. Fuentes: VI Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2000, Poder Ejecutivo Federal, p. 59, y I Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2001, México, Presidencia de la República, p. 593. Estadísticas Judiciales en Materia Penal, edición 2001, Instituto

La ausencia de control de la función policial y por lo tanto de los resultados que la misma genera,¹³ así como la falta de alternativas derivadas del vacío cognoscitivo, crean el terreno que da paso al siguiente círculo vicioso, por cierto no exclusivo de nuestro país: la presencia de conductas delictivas cuya frecuencia es en realidad desconocida por la autoridad,¹⁴ provoca presiones políticas y sociales a las cuales la autoridad responde con propuestas encaminadas a fortalecer los recursos y atribuciones de la policía –y del sistema de justicia penal en su conjunto–. Sin embargo, este fortalecimiento no incluye modificar el comportamiento e imagen policial que crea desconfianza entre la sociedad y tampoco provoca un cambio en la denominada inseguridad subjetiva. Así se extiende entre la sociedad la percepción de debilidad en el Gobierno frente al delito y la violencia, a lo cual la autoridad responde con nuevas iniciativas para dar más poder a la policía.¹⁵ A este círculo vicioso se agrega la abierta y progresiva inclusión

Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México, p. 4. El SNSP también ha sido justificado como instrumento de profesionalización de las instituciones policiales para hacer de ellas recursos confiables para la sociedad. En 2000 se aplicó una encuesta nacional de confianza institucional que ubicó a la policía en menor nivel; nuevamente un año después se aplicó el instrumento y la policía permaneció en el último escalón de confianza, aunque fueron más los mexicanos que expresaron su desconfianza: “Tres de cada diez mexicanos no sólo no confían, sino que desconfían de quienes se supone están para salvaguardar su seguridad, y si a los desconfiados les sumamos el porcentaje de los que no le tienen nada de confianza a la policía, aunque no dicen desconfiar de ella, entonces se llega al 65 por ciento de los ciudadanos que escuchan “policía” y piensan “no hay que confiar”. *Milenio Diario*, 6 de diciembre de 2001, p. 13.

¹³ Si alguien duda de dicha ausencia de control refiérase a lo siguiente: el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) inició funciones en 1995. Hoy en día, de los 325,816 policías en el país, se cuenta con las huellas dactilares de 32 mil, las cuales no están físicamente verificadas, según información revelada por la Secretaría de Seguridad Pública Federal. *Milenio Diario*, 4 de febrero de 2002, p. 13. Dicho de otra manera, el Sistema referido no tiene información suficiente que avale la identidad de los policías en todo el país.

¹⁴ “La cifra real de la delincuencia se refiere al conjunto de todos los hechos constitutivos de delito realizados, así como a las personas que los han cometido o resultado víctimas de ellos. Una parte de estos hechos no se hace del conocimiento de las autoridades a quienes corresponde su investigación y sanción, conformando así la llamada cifra oculta de la delincuencia”, *Estadísticas judiciales ...*, p. 3.

¹⁵ Dos ejemplos actuales de este tipo de iniciativas: el pasado 8 de enero de 2002 el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal señaló que “de ser aprobada la reforma política para esta capital por el Congreso de la Unión, lo primero que solicitará serán atribuciones de investigación para los elementos de la policía preventiva”. Vale destacar que en esta misma declaración el funcionario afirmó que “el país y la ciudad no están en esas condiciones de (tener) una policía de primer mundo. No podemos pensar en los requisitos

del aparato militar en funciones de policía, en la que abundaré líneas adelante.¹⁶

Es necesario reflexionar, al menos brevemente, en el contexto más amplio de esta situación para luego volver a la función policial. La construcción social del tema denominado inseguridad está colonizada por la urgencia, tanto en la categorización de la misma, como en las respuestas que Gobierno y sociedad adoptan para enfrentarla. La urgencia a la que me refiero se proyecta en tendencia creciente, según algunos particularmente avanzada en las llamadas democracias débiles, donde los gobiernos han decidido enfrentar el fenómeno delictivo a manera de guerra que debe sumar todos los recursos disponibles, no obstante los costos que ello implica en relación con los derechos básicos de las personas.¹⁷

En nuestro caso, la llamada guerra contra el crimen es posible gracias a la combinación de factores de diversa naturaleza, tales como la coexistencia de altas tasas de incidencia delictiva,¹⁸ la multiplicación de

o en el mínimo que establecen los organismos internacionales, nosotros somos un país pobre". *Milenio Diario*, 9 de enero de 2002. Estas declaraciones crean una preocupante combinación: al tiempo que se pide mayor poder para la policía se confiesa la imposibilidad de hacer de los estándares internacionales el horizonte de sentido de la reforma policial. Por su parte, el Secretario de Seguridad Pública Federal propone "dar a la policía la capacidad para que presente directamente ante el juez las denuncias penales que, con motivo de su actuación, resulten, con lo cual la policía podría participar procesalmente como parte acusadora y no como simple coadyuvante al que no toman en cuenta". *La Jornada*, 11 de enero, p. 42.

¹⁶ Este proceso se manifiesta de manera similar en varias regiones. El Salvador, Haití y Guatemala son ejemplos por estudiar. Después de las reformas llevadas a cabo ahí las presiones sociales están poniendo en riesgo lo realizado, que en el caso del primer país al parecer arroja resultados positivos importantes. "En cada uno de estos países la policía ya es vista como débil. El descontento público consecuente puede crear fuertes demandas hacia el fortalecimiento de las medidas contra el crimen que infringen los derechos nuevamente alcanzados. La respuesta más común en América Central es mantener o reintroducir el papel de los militares en funciones de policía minando el proceso de paz destinado a desmilitarizar la seguridad interna. Otras respuestas, tales como el incremento de poderes de policía y penas amenazan con desgastar las aún frágiles garantías de los derechos humanos", Neild, Rachel, *op. cit.*, p. 32.

¹⁷ Neild, Rachel, *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. La sociedad civil y la evolución del debate sobre el orden público*, Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, diciembre de 1999. <http://www.ichrdd.ca>

¹⁸ En 1997 México ocupaba el quinto lugar en tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, abajo de Colombia, El Salvador, Puerto Rico y Brasil, y por arriba de 18 países más de América y el Caribe. Organización Panamericana de la Salud, *Indicadores básicos. Países de las Américas, 1997*, citado en *Seguridad y convivencia en Bogotá, Cómo se logró reducir la violencia y la delincuencia 1995-2001*, Bogotá, D. C., Alcaldía Mayor, sin fecha.

mensajes con respecto a temas relacionados con la inseguridad, la difusión y agudización del temor, las inercias autoritarias en la relación Gobierno y gobernados que, al menos en este tema, logran marginar a éstos de la discusión de la validez de las políticas públicas convencionales y añejos estadios de debilidad institucional, factores tales que convergen en la construcción de consensos a favor de la ampliación de todos los elementos necesarios para combatir el delito. En la base de este conjunto de procesos se ha consolidado un esquema de abordaje que prácticamente cancela la reflexión acerca de los costos del endurecimiento y las posibles alternativas al paradigma convencional.

Precisamente, a consecuencia del esquema de abordaje ya mencionado la función policial está sufriendo el más trascendental giro en su orientación: no se están considerando los presupuestos históricos que hace siglos le dieron origen como un servicio de naturaleza civil, en el marco del nacimiento del Estado moderno, al haberse llamado a las fuerzas armadas a ocupar importantes espacios en instituciones de policía.¹⁹ México entra al siglo XXI con policías militares vestidos de policías civiles, quienes patrullan las calles de varias ciudades.²⁰

¹⁹ A juzgar por los orígenes de la policía en Francia, durante el siglo XVII, parece incontrovertible que su distinción frente al ejército es uno de sus aspectos intrínsecos. Una puntual narración que abarca desde el siglo IX nos lleva de la mano para observar el proceso de mutación de las figuras e instituciones a las cuales los reyes encargaron la seguridad y la justicia, y que daría origen a la figura que según algunos autores constituye el punto de inflexión en el que nace la policía: el “lieutenant de police”. Hasta el siglo XVI “todas estas figuras tuvieron desde el inicio [...] competencias en materia de administración de justicia militar”. Durante el Renacimiento se verían los orígenes de “una fuerza armada para la lucha contra bandidos y salteadores de caminos”. A principios del siglo XVI crecería “la pugna de fondo entre justicia militar y justicia civil”. Esa pugna quedaría rebasada cuando con la institución policial nace una “doble distinción. Funcional, por una parte, respecto del ejército y la magistratura, y espacial, por otra parte, al distinguir entre mantenimiento del orden interno y externo”. Recasens y Brunet, Amadeu, *Policia y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social*, tesis de doctorado, España, Universidad de Barcelona, pp. 143, 144, 145 y 147. Inédita.

²⁰ “... todos [los cuerpos de seguridad pública] tienen un altísimo componente militar tanto en mandos como en tropa: prácticamente toda la PFP [Policía Federal Preventiva] está integrada por las llamadas fuerzas especiales de apoyo, que provienen de la policía militar; la mayoría de los mandos de la PGR [Procuraduría General de la República] también provienen del Ejército; miles de soldados y cada vez más marinos participan en tarea directas de seguridad. Fernández Menéndez, Jorge, “La amenaza de los desestabilizadores”, en: *Milenio Diario*, miércoles 7 de noviembre de 2001, p. 8. Es común que se confunda esta perspectiva de discusión al asumirse actitudes de defensa del ejército, cuando lo que está en

Las dimensiones de la penetración militar en funciones de policía pueden aclararse mediante una breve reseña de hechos. Un informe expresa que “la respuesta del ejército mexicano a la crisis de la inseguridad pública tomó, básicamente, dos formas: el reemplazo de la policía civil por personal militar, y un uso creciente de las fuerzas militares para apoyar misiones antidroga y anticrimen... en 1996 el ejército estaba a cargo de las fuerzas policiacas federales de Chihuahua, Baja California y Tamaulipas... al finalizar este año, algún tipo de participación del ejército en la procuración de justicia era visible en la mayoría de los 31 estados mexicanos, así como en el Distrito Federal. Ya en 1999 el ejército se encontraba participando activamente y de manera importante en 28 estados y en la Ciudad de México”.²¹

Ubico entonces en un contexto amplio el predominio del discurso de la urgencia y en un punto de vista más restringido la crisis de la función policial. La urgencia funciona al mismo tiempo como condicionante y límite de la perspectiva de las políticas públicas y es aquí donde se ubica el discurso político que ordena e intenta justificar la militarización.²² El trasfondo de esta práctica es simple, superficial e intuitivo. Se aduce, aunque no

debate es la sustitución de una función sumida en el caos, por otra que adopta un papel para el cual no fue creada, lo que genera múltiples riesgos para el gobernado, y en esa medida para el régimen democrático de derecho.

²¹ Chabat, Jorge y John Bailey, *Seguridad pública y gobernabilidad democrática, desafíos para México y Estados Unidos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Documento de Trabajo 75, 2000, pp. 27 y 28.

²² Como anoté, la urgencia está presente en otras latitudes, por ejemplo, ha condicionado aspectos importantes de la reforma policial en Guatemala y Haití. Respecto al primer caso: “En su deseo por echar a andar la nueva operación policial tan pronto como fuera posible, los funcionarios de Guatemala decidieron establecer la nueva fuerza policial, en principio con personal reciclado de la vieja policía, sometidos de manera rápida a un breve reentrenamiento (...) todo el liderazgo de la nueva policía lo constituyen personal proveniente de la anterior policía. Esto ha sido criticado en cuanto a la naturaleza y extensión de la reforma”. Por otro lado, durante la creación de la Policía Nacional de Haití se redujo a cuatro meses el periodo de formación para sacar el mayor número de policías en el menor tiempo posible, con lo cual la formación para el liderazgo quedó atrás. Este cuerpo “empezó a trabajar sin comandantes, creando problemas logísticos y morales, lo que requirió que las fuerzas policiales de Naciones Unidas adoptaran de facto un papel de liderazgo, a pesar de que su mandato estaba limitado a monitoreo y entrenamiento”. Neild, Rachel, *op. cit.*, pp. 26 y 28. Esta misma fuente anota: “La presión para el despliegue acelerado y cortos periodos de entrenamiento debe ser resistida, ya que conduce hacia la mala preparación de los policías, quienes tienden más a cometer errores, a entrar en pánico ante desafíos y a emplear de manera innecesaria la fuerza letal”, p. 28.

necesariamente de manera abierta, que mientras no existan instituciones policiales civiles sólidas se debe llamar a las fuerzas armadas, las cuales son el único recurso disponible y confiable –al menos desde la perspectiva del Gobierno–. La racionalidad de este argumento es de orden político e instrumental, ya que se basa en un criterio de oportunidad que ha ganado terreno no sólo en el Ejecutivo Federal, sino también en el criterio del Poder Judicial de la Federación.²³

Es importante anotar la naturaleza histórica del proceso que derivó en la actual coyuntura, donde no hay cuestionamientos mayores, políticos y sociales, ante el intercambio de civiles por militares en funciones de policía. En el régimen posrevolucionario transitaron a la par el fortalecimiento institucional y social del recurso castrense y el inalterado desplome de la función policial. Más allá de la discusión acerca de los rezagos y problemas en las fuerzas armadas, su reconocimiento y respeto por los actores políticos es parte de la estabilización política del país conducida por el denominado partido de Estado. A dichas fuerzas se les dotó de una base jurídica para operar y han tenido acceso a recursos para establecer un sistema profesional que avanza hacia la especialización. Por el otro lado, las instituciones policiales han sido abiertamente manipuladas por la autoridad política en un contexto alternado de prácticas legales e ilegales, aún no se les provee de una base jurídica suficiente que al mismo tiempo las oriente, proteja y limite, al tiempo que sus recursos han sido marginales. Estas viejas inercias derivaron en un resultado lógico: mientras las fuerzas armadas gozan de la más alta credibilidad las otras viven una realidad opuesta.²⁴

²³ En este último caso me refiero a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenida en la acción de inconstitucionalidad 1/96. Los argumentos del tribunal refieren una situación de inseguridad a la cual se debe responder con todos los instrumentos del Estado responsables de coadyuvar a lograr los objetivos de la seguridad pública, efecto al cual fue establecido el Sistema Nacional correspondiente. Destaco que el reconocimiento de la constitucionalidad de la norma que incluye a las fuerzas armadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no tomó en cuenta el conocimiento teórico y empírico, la experiencia y recomendaciones desarrolladas en el exterior, claramente opuestas a la militarización de toda función relacionada con la seguridad interior de un Estado, al menos en un régimen democrático y de derecho. Más adelante ejemplificaré esta posición. Con respecto a la interpretación constitucional de ésta, una interesante crítica a la decisión de la Corte se puede encontrar en Gómez Romero, Luis, *El garrote filantrópico: seguridad pública y derechos humanos en la jurisprudencia de la Corte*, México, texto mecanuscrito inédito.

²⁴ En el extremo superior de confianza está el ejército: “La tercera parte de los ciudadanos dicen que confían mucho en él, y si sumamos a los que declaran tenerle al menos algo de

Desde la perspectiva de las características que en el exterior han sido identificadas como bases de la función policial en el Estado democrático de derecho se han emitido consideraciones importantes acerca de la manera como la penetración de la función militar hacia la policial debilita este régimen. Uno de los más influyentes autores en el tema de la reforma policial democrática llevó a cabo una revisión en 120 países y llegó a la conclusión que América Latina es la región del mundo donde las fuerzas armadas han intervenido más en la policía, seguida por la región de África al sur del Sahara. Encontró que las democracias occidentales, así como los países que han transitado por regímenes comunistas, han excluido al ejército de labores policiales internas. Estos hechos le permiten inferir que la separación entre policías y militares es necesaria, pero no suficiente para alcanzar el perfil democrático de la función policial: “los encargados de las reformas deben entender que mientras la penetración de la policía por parte de las fuerzas armadas inhibe el desarrollo democrático, su separación no es un fin en sí. Es sólo el comienzo de una reforma democrática”.²⁵ Frente a esta hipótesis, la situación en México nos ubica en una dirección opuesta incluso con respecto a los esfuerzos iniciales hacia la transformación democrática de la función policial.

Entre las denominadas lecciones para la reforma policial en el extranjero: “La reforma policial democrática requiere la separación entre la policía y el ejército. El razonamiento detrás de este principio es que la misión de los militares es tan diferente a la de la policía, que una contamina a la otra. La democratización de la policía es especialmente socavada por el involucramiento militar, debido a que los soldados siguen las órdenes superiores, en lugar de atender las solicitudes de los ciudadanos; su uso de la fuerza es mucho menos restringido y el secreto está más inculcado en su

confianza, se llega a ocho de cada diez que confían, en mayor o menor grado, en las fuerzas armadas”. En el nivel inferior está la policía: “Tres de cada diez mexicanos no sólo no confían, sino que desconfían de quienes se supone están para salvaguardar su seguridad, y si a los desconfiados les sumamos el porcentaje de los que no le tienen nada de confianza a la policía, aunque no dicen desconfiar de ella, entonces se llega al 65% de los ciudadanos que escuchan ‘policía’ y piensan ‘no hay que confiar’. *Milenio Diario*, 6 de diciembre de 2001, p. 13. Este último dato fue referido en páginas anteriores en otro argumento.

²⁵ Bayley, David H., “The contemporary practices of policing: a comparative view”, *Civilian police and multinational peacekeeping-a workshop series. A role for democratic policing*, Washington, National Institute of Justice and Center for Strategic and International Studies, Police Executive Research Forum, octubre 6 de 1997, p. 5.

manera de pensar. A la inversa, los oficiales del ejército en las democracias desarrolladas reconocieron hace tiempo que los deberes de la policía son antitéticos frente a la misión de una guerra. La función policial requiere habilidades de mediación, prudencia en el uso de autoridad y un estilo que facilite la supervisión”.²⁶

La siguiente lección del mismo documento plantea argumentos directamente relacionados con la explicación que hice respecto a la reacción de la autoridad ante las presiones derivadas de la inseguridad y la incapacidad institucional para atenderla y las relaciona con el llamado al ejército. El texto analiza cómo el incremento de la violencia y el delito subordinan la reforma policial a la capacidad de la policía para enfrentar estos problemas. La fuente afirma que los países en transición democrática enfrentan condiciones que hacen inciertas las posibilidades de la seguridad. Pero alcanzar un orden público, al mismo tiempo efectivo y humano, es una condición prioritaria para el desarrollo democrático. Sin embargo, el orden no es garantía de la democracia, por lo cual los encargados de la reforma policial enfrentan el siguiente dilema: no obstante alcanzar resultados efectivos en el control de la delincuencia es condición necesaria para alcanzar la democracia, ésta puede ser puesta en peligro si el control referido se busca mediante el fortalecimiento de instituciones represivas.

El texto en cita apunta el siguiente corolario: la intranquilidad de la sociedad y los altos niveles delictivos provocan que las funciones policial y militar se entremezclen, por lo tanto retardan su separación. Los militares comienzan a operar de manera doméstica y la policía adopta características del ejército tales como el patrullaje en grupos y el empleo de armas de alto poder. La policía se vuelve más centralizada, más cerrada, más sospechosa del público, menos protectora de los derechos humanos y muestra menos voluntad para desarticular unidades desacreditadas.²⁷

No obstante lo anterior, es necesario reconocer los siguientes matices en el tema de la militarización policial. Por un lado, es evidente un consenso con respecto a la necesidad de separar en América Latina a las fuerzas armadas de la función policial, como ingrediente para la democratización de ésta, al menos entre amplios sectores de la investigación especializada, organismos internacionales oficiales y no oficiales involucrados

²⁶ Bayley, David H., *op. cit.*, pp. 38 y 39.

²⁷ *Ibidem*, p. 39.

en el tema y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Tal consenso se ha manifestado claramente en la asistencia internacional para la reforma policial en América Central. No así en Sudamérica, donde dicha asistencia, al menos en gran escala, no ha estado presente y las reformas no han alterado el carácter militar de las fuerzas policiales, cuando éstas ya lo tenían. En parte ello es consecuencia de que dichas fuerzas no aparecían como meras dependencias de las fuerzas armadas (...) La policía colombiana continuó dependiendo del Ministerio de Defensa de acuerdo con lo preceptuado por la Ley 62 de 1993, mientras que las policías militares estaduais de Brasil conservaron su carácter jerárquico y vertical, en concordancia con la estructura militar que consagra la constitución de 1988.²⁸ Estos dos casos son objeto de amplias discusiones y es continua la denuncia de sus problemas en materia de violación a los derechos humanos, asociados, entre otros aspectos, con la doctrina militar que los caracteriza.²⁹

En Europa la situación es muy distinta. Existen modelos policiales como el inglés, que desde sus orígenes fue separado del ejército y goza de los mayores niveles de confianza social, pero también operan tres fuerzas policiales en regímenes considerados democracias avanzadas que retienen una disciplina militar, rangos militares y son consideradas como una reserva militar en caso de guerra. Es el caso de la gendarmería francesa, los carabinieri italianos y la guardia civil española. El carácter militar de la estructura de funcionamiento de estos cuerpos puede presentar ventajas o deficiencias, pero no es inherentemente incompatible con la democracia, a menos que esas policías se encuentren subordinadas a las fuerzas armadas, o ejerzan sus funciones con criterios de tipo militar.³⁰

²⁸ Frühling E., Hugo, *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*, p. 12.

²⁹ En Bogotá, Colombia, la autoridad política (civil) encabeza una estrategia integral de seguridad y convivencia que incluye un “Plan de transformación cultural” de la Policía Nacional, entre cuyos rasgos esenciales destaca un plan educativo de contenidos democráticos, claramente alejado de los patrones tradicionales del llamado modelo policial de inspiración militar. Como resultado, según información divulgada por la Alcaldía Mayor de Bogotá-Colombia, la credibilidad de la ciudadanía hacia la policía pasó de 10 por ciento en 1993 a 78 por ciento en el 2000. Acero Velásquez, Hugo, *Una mejor policía, una mejor seguridad y convivencia en Bogotá-Colombia. Un proyecto conjunto entre autoridades civiles, policía y ciudadanía*. Inédito.

³⁰ Beato C., Claudio, “Acción y estrategia de las policías”, Frühling E., Hugo y Azun Candina eds., *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001, pp. 39 a 56, citado en Frühling E., Hugo, *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*, p. 5.

En efecto, en el viejo continente esas policías militarizadas están sometidas a controles internos y externos que funcionan como frenos ante casos de ilegalidad y violaciones a los derechos humanos, lo cual no significa que éstos no ocurran. Pero esto se debe interpretar en un contexto más amplio. Si la militarización de la policía en América Latina es calificada como inaceptable desde una perspectiva democrática, pero no lo es en Europa, es porque las diferencias implican procesos de maduración en la cultura política, lo cual confirma que la función policial proyecta las reglas del sistema político en su conjunto.³¹ Las tres instituciones policiales europeas mencionadas arrastran la influencia del modelo policial creado por Napoleón, entre cuyas características destaca su orientación militar, pero han evolucionado en el marco de procesos históricos sostenidos hacia la consolidación de regímenes democráticos y de derecho.

En cambio, en América Latina la militarización de la función policial, al menos durante la segunda mitad del siglo XX, debe entenderse en el contexto de la doctrina de la seguridad nacional, en cuyo caso abunda la información que prueba un comportamiento policial en gran parte de la región abiertamente opuesto a la legalidad y el respeto a los derechos humanos. Así lo demuestra la experiencia de las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios en América Latina y la relación de éstos con Estados Unidos, donde la doctrina mencionada funcionó como égida justificativa de las acciones del Estado. La siguiente declaración de Robert McNamara, en funciones de Secretario de la Defensa de Estados Unidos, es un verdadero paradigma: “Nuestro objetivo primordial en Latinoamérica es ayudar donde sea necesario al continuo desarrollo de las fuerzas militares y paramilitares nativas, capaces de proporcionar, en unión con la policía y otras fuerzas de seguridad, la necesaria seguridad interna”.³² Fue en base a dicha teoría que en Argentina la Junta Militar afirmó en 1983 que: “Las Fuerzas Armadas de seguridad y policiales actuaron en defensa de la comunidad nacional cuyos derechos esenciales no estaban asegurados ... Semejante doctrina ha sido esgrimida en Chile, Guatemala, etc., para identi-

³¹ López Portillo Vargas, Ernesto, “La policía en México: función política y reforma”, Bailey, John y Jorge Chabat eds., *Crimen transnacional. Desafíos para México y E. U.*, México, Plaza y Janés, en prensa.

³² Recaséns y Brunet, Amadeu, *op. cit.*, p. 58.

ficar al enemigo interno con el externo, a todos ellos con la *subversión*, y llevar la guerra a sus últimas consecuencias”.³³

El estudio referido expone planteamientos erróneos en la interpretación histórica de lo que es la policía, uno de los cuales ha creado “un falso confrontamiento” [*sic*] entre la policía y la sociedad, teoría que trata a una y otra como “sujetos sociológicos”, sin pormenorizar los entresijos de cada uno de ellos [lo que provoca] la reconducción del tema a una relación entre dos potencias que se sitúan a un nivel de igualdad y a menudo de antagonismo [...] La percepción de dicha relación [entre la policía y la sociedad] suele además partir de la toma de posición desde uno de los dos polos —el policial— al cual se le otorga de entrada cohesión y estructura que no se acierta a hallar en el otro ‘extremo’. Así, tal análisis, que tiene como punto de partida la visión endógena y a la vez monolítica de *la policía*, es incapaz de responder a otra cosa que no sea su propio discurso individualizado y aislado.³⁴ El ejemplo extremo de esta perspectiva, según el mismo estudio, es la doctrina de la seguridad nacional.

LA ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL: ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En materia de asistencia internacional para la reforma policial existe aún poca información y las iniciativas de esta naturaleza han sido por igual objeto de sólidos argumentos a favor y en contra. En términos generales, la historia de la asistencia tiene una primera etapa, objeto de importantes críticas, que corresponde al periodo de la llamada guerra fría, cuyo fin dio paso a un segundo proceso cada vez más inclinado hacia el respeto a los derechos humanos. La más clara prueba de este giro es que ahora existen organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que se han especializado en la asistencia internacional para la reforma de la función policial, aportan expertos a la misma y la recomiendan dentro de un amplio marco de actividades hacia su democratización. Es justamente la experiencia que he tenido con representantes de dichas organizaciones la que me ha ofrecido elementos suficientes de convicción de sus posibles ventajas.

³³ *Ibidem*, pp. 58 y 59.

³⁴ *Ibidem*, pp. 53 y ss.

En términos más concretos, la asistencia para la reforma policial y en algunos casos del sistema de justicia penal en su conjunto ha transitado por cuatro etapas: la primera corresponde a los años sesenta, cuando Estados Unidos ofreció asistencia al sector legal, mediante los denominados proyectos de derecho y desarrollo; la segunda transita durante las décadas sesenta y setenta, cuando el mismo país llevó a cabo proyectos de asistencia a las fuerzas de seguridad; la tercera inicia en los años ochenta y ha mostrado tendencia principalmente a proyectos de asistencia a los sistemas de justicia; la cuarta y última es propia de los años noventa y abre paso a la participación de organismos internacionales de diversa naturaleza, y un número creciente de países dispuestos a apoyar reformas policiales y de la justicia donde existen las condiciones para que la asistencia opere (Organización de las Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Estados Unidos, España, Canadá, Suecia, Noruega, Holanda, etc.).³⁵

Según lo confirman diversas fuentes, el desempeño de Estados Unidos constituye parte importante de los esfuerzos y recursos dedicados a la asistencia. Por eso me refiero primero a dicho país en la siguiente breve reconstrucción histórica.³⁶ La investigación citada señala que en la primera mitad del siglo XX Estados Unidos contribuyó a unificar las funciones militar y policial en Haití, Cuba, Nicaragua y República Dominicana. En la década de los años sesenta el Pentágono y la Agencia Central de Inteligencia participaron intensamente en la formación de cuerpos policiales de la región, sin incluir esfuerzos que desvincularan al ejército de la seguridad interna. Sin embargo, en 1962, la creación de la Oficina de Seguridad Pública (en inglés conocida como la OPS) abre paso a cambios, ya que constituye un programa de asistencia civil para las fuerzas policiales cuyos beneficios irían principalmente a Vietnam, Tailandia y América Latina. La evolución del concepto de contrainsurgencia redundaría, a través de este programa, en el apoyo al principio de separación de las funciones de la policía y el ejército.

A finales de los años sesenta –periodo en el cual inician los estudios que muestran la profunda crisis de eficiencia del llamado modelo policial

³⁵ Chinchilla, Laura, *From justice reform to public security: challenges for aid agencies, police reform and the international community*, p. 2.

³⁶ Esta reconstrucción se basa principalmente en *Desmilitarizar el orden público ...*, op. cit.

burocrático, el cual sería progresivamente sustituido por diversas variantes del programa comunitario de policía”,³⁷ se dieron a conocer pruebas de acciones contra derechos humanos en Vietnam, Argentina y Uruguay, relacionadas con la asistencia policial de Estados Unidos. Lo anterior, junto con otros factores, condujo en 1973 al Congreso de ese país a prohibir el entrenamiento policial en el extranjero y al año siguiente aprobar la sección 660 del Decreto de Asistencia Extranjera (*Foreign Assistance Act*). Esta prohibición nunca se aplicó a las actividades antinarcóticos del Departamento de Justicia y sería sucesivamente objeto de otras excepciones. En 1983 y 1990 el Congreso aprobó legislaciones de apoyo en formación de recursos humanos extranjeros para combatir el terrorismo. De 1982 a 1984, en 1986 y 1987 el Congreso mismo permitió la asistencia policial a Haití y “la administración Reagan hizo uso de maniobras legislativas para programar de nuevo la ayuda militar a Honduras y El Salvador en los años fiscales 1986 y 1987.”³⁸

En 1986 el ejército de Estados Unidos inició el entrenamiento policial en el marco de las campañas contra las drogas. En 1988 y al año siguiente el Departamento de Defensa fue autorizado para proporcionar formación y equipo a unidades de policía dedicadas a la lucha antidrogas. “El Decreto de Control Internacional de Narcóticos (*International Narcotics Control Act*) de 1990 autorizaba al Departamento de Justicia de Estados Unidos a dar amplio apoyo, por medio del ejército, para la lucha antinarcóticos a cuerpos policiales de Colombia, Bolivia y Perú en 1991. El año anterior, después de la intervención de Estados Unidos en Panamá, el Congreso autorizó el entrenamiento de la nueva policía panameña en áreas como derechos humanos, derecho civil, y métodos globales de aplicación de la ley (...) en 1986 se puso en marcha el Programa de Asistencia para el Entrenamiento en Investigaciones Criminales (*International Criminal Investigative Training Assistance Program-ICITAP*) para ofrecer asistencia general a cuerpos de seguridad extranjeros, a jueces y fiscales, así como apoyo a los objetivos del programa de la Administración de Justicia (*Administration of Justice-AOJ*, ahora conocido como de Estado de de-

³⁷ De la Barra Cousiño, Carlos Rodrigo, *Policía comunitaria: trayectoria de un concepto y experiencias comparadas*, Cuadernos del CED, 30, Taller de Policía y Comunidad, Proyecto Policía y Sociedad Democrática, Documentos de Trabajo, 14 de enero de 1999.

³⁸ *Ibidem*, p. 7.

recho, *Rule of Law-ROL*) de la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID)".³⁹

El Decreto de Ayuda Extranjera autoriza a todas las agencias de Estados Unidos, excepto el Departamento de Defensa y miembros de las fuerzas armadas de ese país "sin perjuicio de la sección 660 del mismo decreto", a "llevar a cabo: a) programas para mejorar las capacidades de investigación, conducidos bajo control judicial o fiscal; b) programas de asistencia en el desarrollo de la instrucción académica y planes de estudio para la capacitación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; y c) programas para mejorar la competencia administrativa de las agencias judiciales, especialmente sus capacidades sobre el desarrollo profesional, evaluación del personal y procedimientos disciplinarios internos".⁴⁰

Como señaló, la asistencia policial se ha multiplicado en Estados Unidos.

El programa de ICITAP se ha expandido más allá de un pequeño número de países del Caribe y América Central, hacia 63 países en el mundo (...) Estados Unidos está enviando al extranjero para asistir en entrenamiento y monitoreo en operaciones de seguridad extranjeras en países como Haití, Bosnia, Kosovo y, más recientemente, Timor Oriental. En 1996, un promedio de 154 policías fueron desplegados al extranjero cada mes. Para 1997, el número había crecido a 275; hacia finales de 1999 el número había llegado a más de 600 (...) El Presidente Bill Clinton emitió la Directiva Presidencial 71 en febrero 24, 2000 (...) donde instruyó al Departamento de Estado a asumir liderazgo en la formación de grupos de trabajo inter-agencias para mejorar la capacidad de Estados Unidos para desplegar policía civil; mejorar su habilidad para entrenar fuerzas policiales extranjeras, enfatizando especialmente la protección a los derechos humanos.⁴¹

A partir de los años noventa comenzaron a intervenir varios actores del concierto internacional. España y Chile aportaron esfuerzos a la reforma en El Salvador. Argentina, Bolivia y Canadá enviaron personal a Haití, formando parte de la sección de policía civil de la misión de las Naciones Unidas en ese país. "Hasta finales de los años ochenta los esfuerzos de pacificación de la Organización de las Naciones Unidas se habían enfoca-

³⁹ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Bayley, David H., *op. cit.*, pp. 4 y 5.

do casi enteramente a conflictos entre países, tales como el de Israel y Egipto o entre Grecia y Turquía. En 1988, por ejemplo, cuatro de las cinco operaciones de pacificación correspondían a conflictos de esta naturaleza. Desde 1992, sin embargo, 9 de sus 11 operaciones han sido ‘complejas emergencias humanitarias’ intra-estatales, como en Angola, Bosnia, Camboya y Somalia. Para febrero del 2000, Naciones Unidas había desplegado 9,000 policías civiles (CIVIPOL) alrededor del mundo (...) El reclutamiento y entrenamiento de personal de CIVIPOL se ha convertido en un uso mundial con 34 naciones actualmente involucradas en misiones de Naciones Unidas”.⁴²

La evaluación de la efectividad de la asistencia es aún insuficiente, pero un sector de la comunidad de derechos humanos que participa directamente en este proceso apunta que casos como los de Panamá, El Salvador y Haití han probado que la reforma policial puede ayudar a proteger los derechos humanos y a democratizar los cuerpos de seguridad. Se constata entonces que organizaciones de derechos humanos transitan del rechazo a la asistencia, hacia la incorporación de sus perspectivas a efecto de no quedar al margen de procesos crecientes de intercambio para reformas policiales y judiciales. Se informa que los tres casos antes mencionados han permitido la aceptación de propuestas de reforma que incluyeron procesos de desmilitarización policial monitoreados por la comunidad internacional. La constante parece ser clara: modificar la relación entre civiles y militares de manera que se logre la autonomía de los primeros con respecto a los segundos, resulta ser uno de los ejes de sentido en los esfuerzos de asistencia, al menos en América Latina y el Caribe. Este objetivo puede ser causa de mayor riesgo para la reforma policial. Guatemala es un paradigma en este sentido: “durante la década pasada la comunidad internacional fue convencida en tres ocasiones para que apoyara reformas policiales que después fueron revertidas por el ejército. En Honduras las iniciativas civiles para asumir el control de las investigaciones policiales –y eventualmente eliminar el control militar de la totalidad de la fuerza policial– siguen siendo débiles.⁴³ En los dos países las perspectivas de reforma policial se diluyen ante la falta de una reducción significativa del poder e influencia del ejército.

⁴² *Ibidem*, pp. 4 y 5.

⁴³ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

Enfatizo que el recuento de experiencias señala ejemplos donde la puesta en práctica de mecanismos internacionales multilaterales que incluyen instituciones de gobierno y no gubernamentales genera resultados positivos concretos en procesos de selección, formación, promoción, gestión y control de conducta policial. Aunque ninguna de tales experiencias arroja sólo resultados positivos, e inclusive algunas hoy día son puestas en duda debido a la falta de información empírica acerca de sus resultados concretos, existen, sin embargo, elementos suficientes para afirmar que abren vías hacia otros modelos donde, como en el caso de México, no se constata su búsqueda.

Algunos de los más recientes esfuerzos encaminados a evaluar y profundizar en los logros de la participación de la comunidad internacional en la reforma policial muestran un proceso de maduración que no deja dudas en cuanto a sus posibilidades para enriquecer el debate y con él crear nuevas perspectivas hacia una reforma policial democrática en México. Para demostrarlo, recupero los siguientes temas de debate incluidos en la convocatoria a un encuentro internacional donde se revisaron los resultados de la asistencia: ¿Emerge una norma policial democrática? ¿Qué estamos aprendiendo de los modelos de reforma policial y prevención del delito en América Latina y otros lugares? ¿Qué condiciones afectan o soportan modelos policiales democráticos en las democracias frágiles? ¿Cómo pueden los actores internacionales mejorar su apoyo a la reforma, ayudar a la formación de expertos locales y apoyar de manera efectiva la democratización del modelo policial y la prevención del delito? ¿Cuál es el rol de la sociedad civil? En los contextos post-conflicto, ¿cómo puede la asistencia internacional mejorar el desarrollo institucional ahí donde se ha transitado de misiones militares a civiles? Estos debates reúnen a expertos y donadores en reformas policiales sucedidas en América Latina, los Balcanes y África, quienes comparan sus experiencias específicas y así fortalecen sus posibilidades de éxito.⁴⁴

En párrafos anteriores subrayé la información que señala logros en la asistencia internacional para la reforma policial. Una muy reciente evaluación nos enseña las insuficiencias de la misma, entre las cuales destacan: la asistencia policial ha sido en su mayoría proporcionada mediante mecanismos bilaterales, lo que incrementa el riesgo de importar modelos

⁴⁴ *Police reform and the international community...*, *op. cit.*

muy específicos, hecho que provoca conflictos entre los países donantes, por ejemplo, entre Estados Unidos y la Unión Europea; en situaciones post-conflicto la participación multilateral se desvanece cuando inicia el proceso de construcción institucional; la asistencia policial no ha sido proporcionada como parte de un diseño político y conceptual coherente en seguridad pública (prevención e investigación del delito); se ha conferido prioridad a áreas específicas de intervención policial, tales como investigación del delito y combate a las drogas, lo que ha creado desequilibrios inconvenientes entre las unidades especializadas y el resto de la policía.⁴⁵

Este diagnóstico se propone para mejorar las posibilidades de la asistencia mediante acciones como: a) en cuanto al diseño, definir con mayor solidez y coherencia el diseño conceptual, considerar el impacto del proyecto en el sistema como un todo y la sustentabilidad política y económica de los proyectos; b) en cuanto a la implantación de los proyectos, involucrar a la sociedad civil y lograr la coordinación entre los donantes, y c) en cuanto a la evaluación de los proyectos, identificar los indicadores de impacto, llevar a cabo evaluaciones independientes y hacer de la evaluación un insumo para el diseño e implantación.⁴⁶

En varias ocasiones cité un informe cuya base documental quizá supera todo lo dado a conocer en la materia. David H. Bayley coordinó un equipo de trabajo que revisó 500 materiales sobre reforma policial publicados durante los últimos 30 años, divididos en tres fuentes: reportes de los esfuerzos para transformar las instituciones policiales en democracias avanzadas, en especial en Estados Unidos; recuentos de la experiencia de la asistencia internacional llevada a cabo mediante auspicios bilaterales y multilaterales, así como el recuento de las acciones de los organismos no gubernamentales de derechos humanos que intentan rectificar el abuso policial.⁴⁷

El informe contiene 87 lecciones y corolarios. Las primeras adoptan ese carácter por dos razones: han sido generalmente aceptadas entre los especialistas y están basadas en la experiencia, más que en la especulación. Intentan mostrar una revisión integral de las más importantes convergencias en procesos de reforma policial cuya principal finalidad es contribuir

⁴⁵ Chinchilla, Laura, *From justice reform*, pp. 8 a 11.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 12 a 14.

⁴⁷ Bayley, David H., *op. cit.*, p. 6.

a la democracia. Con respecto a México, el estudio es una enseñanza invaluable no sólo porque ofrece de manera sistematizada numerosas propuestas, sino porque los argumentos que se revelan tras ellas abren una veta interminable de temas a debate para nuestra realidad.

La recuperación de algunos postulados establecidos en el capítulo 4, denominado “Lecciones para la reforma policial en el extranjero”, me permitirá, primero, ejemplificar algunas conclusiones cuya importancia es clara, con respecto a las condiciones que deben crearse para que opere la ayuda en una reforma policial democrática, y segundo, llevar esas conclusiones hacia algunos aspectos concretos de mi hipótesis de trabajo en el siguiente y último capítulo.

A modo de premisa se apunta que las recomendaciones sólo se aplican para la asistencia que busca crear fuerzas policiales que funcionen de manera más democrática en países con gobiernos en funcionamiento (distinción hecha frente a aquéllos donde la guerra los ha destruido) pero con fuerzas policiales cuyo carácter no es soporte de la democracia. Las 18 lecciones del capítulo me parecen fundamentales, pero aquí sólo me interesa destacar tres de ellas:

- La asistencia externa no puede producir una reforma democrática en contra de la voluntad del gobierno anfitrión.
- Ninguna inducción externa o presión puede producir una reforma democrática en contra de la hostilidad o indiferencia de la policía local. A menos que esta fuerza policial esté seriamente comprometida con la reforma, ésta no ocurrirá.
- Los extranjeros asignados para producir un cambio deben residir en el país por periodos substanciales, para producir continuidad programática, asesoría expedita y correcciones informadas a la mitad del camino.

LA ASISTENCIA EN MÉXICO: FRACTURA DE EQUILIBRIOS Y CRITERIOS SUGERIDOS PARA SU PUESTA EN PRÁCTICA

Desde hace aproximadamente cuatro años someto a discusión la hipótesis de trabajo materia de este texto en círculos de reflexión con alumnos provenientes de instituciones policiales municipales, locales y federales, así como de las procuradurías locales y federal. De manera invariable suscita

interesantes debates. En particular, me llama la atención que quienes niegan cualquier validez de la hipótesis en general no aceptan estudiar la información publicada sobre el tema y tienden a cuestionar la asistencia internacional por la vía del principio de la soberanía, aunque no aciertan a explicar por qué en otras agendas públicas el intercambio de conocimientos técnicos con el exterior prácticamente no se objeta, e incluso en ocasiones se promueve abiertamente. Sin sustento teórico o empírico alguno se afirma, por ejemplo, que “nadie del exterior puede entender lo que sucede en la policía mexicana y por eso nadie de afuera nos puede venir a ayudar”.

Se podrían formular diversas interpretaciones para explicar la renuencia. Entre ellas, subrayo la que se enuncia en el epígrafe del texto: la reforma policial es política, en el sentido que afecta intereses, y son estos intereses los que se perciben amenazados por una idea que supone abrir información y espacios a sujetos extraños. Este es precisamente el motivo más profundo que me conduce a proponer la asistencia internacional multilateral para la reforma policial en México. Recapitulo brevemente para explicar esta idea.

En el planteamiento del problema describí la función policial en México. Anoté que el control sobre la misma es insuficiente ya que, según la información teórica y empírica disponible, no está sujeta a instrumentos técnicos de evaluación, ya sea económica, de control de validez interna de los programas, o social; tampoco está sujeta a mecanismos adecuados de rendición de cuentas internos, externos, políticos y jurisdiccionales.⁴⁸

Pero la ausencia de controles en nuestra función policial tiene que observarse en una perspectiva histórica para entender que la ha acompañado desde su diseño primigenio.⁴⁹ En consecuencia, dicha ausencia es un

⁴⁸ En este aspecto, como en muchos otros, el análisis comparado arroja contrastes elocuentes. Mientras que las instituciones policiales en México no dan cuenta aún de modelos administrativos actualizados que sostengan sus mecanismos de gestión y evaluación, de la década de los años treinta a la fecha algunas instituciones policiales en democracias avanzadas han incorporado seis modelos sucesivos. En esa década se utilizaron los principios clásicos de la administración; en los cuarenta se adoptó la planificación, organización, asesoría, dirección, coordinación, información y presupuestación; en los cincuenta la gestión dio prioridad a las personas que participan en las organizaciones; en los sesenta y setenta se practicó el siguiente modelo: insumo, producto, proceso y retroalimentación; en los setenta y ochenta se impuso la policía por objetivos, mientras que en los años noventa se introdujeron las técnicas de planificación administrativa, evaluación de proyectos y reingeniería de procesos. Barrientos Ramírez, Franklin, *op. cit.*, pp. 4 a 7.

⁴⁹ Martínez Garnelo, Jesús, *op. cit.*, pp. 44 a 206.

fenómeno que dibuja un prolongado continuo histórico a mi entender sólo posible debido a condiciones de estabilidad en el interior de las policías y en su relación con la sociedad. El problema es que esas condiciones han derivado de acuerdos informales que, al menos desde hace siglo y medio, garantizan que la función policial permanezca inalterada en sus prácticas cotidianas, cuando menos en relación con la ausencia de adecuados mecanismos de control. Estos acuerdos dibujan un sistema de correlación de poderes que mantiene los equilibrios suficientes para que en el interior los intereses coexistan de manera que los beneficios se distribuyan y desde el exterior ninguna fuerza modifique esta situación.

Es obvio que las pruebas empíricas de los acuerdos a los que me refiero son de difícil acceso. La fuente de información en este caso son conversaciones desarticuladas donde se abren espacios de confianza que permiten a los representantes de las instituciones policiales describir viejas prácticas que revelan cómo las reglas formales que organizan a la institución no cumplen la función de ser referentes de certeza en el comportamiento de cada uno en las relaciones y en las expectativas de los policías. En esta perspectiva de análisis la debilidad en la aproximación está en la ausencia entre nosotros —hasta donde sé—, de investigaciones empíricas que develen la naturaleza precisa de las reglas informales que se imponen a las formales para condicionar comportamientos, relaciones y expectativas.

En otros países se han realizado estudios que demuestran a la institución policial como un espacio donde se crea una subcultura que da vida a una moral propia. Es el caso de Brasil, donde se descubrió entre las convicciones de policías acusados de torturar durante la dictadura militar que en ciertas circunstancias la tortura puede ser un recurso legítimo de alguien que cumple con su deber.⁵⁰ Ejercicios de esta naturaleza son indispensables para la consistencia crítica y el diseño de las reformas.

No obstante esta debilidad analítica, me parece que existe información suficiente para sostener la hipótesis que caracteriza a las instituciones policiales en México como órganos sujetos a equilibrios informales que no reciben estímulos internos o externos que los modifiquen. Este es el terreno que crea las condiciones para que la asistencia externa pueda funcionar

⁵⁰ K. Huggins, Martha y Mika Haritos-Fatourus, “Conciencia torturada: secretos y moralidad en la violencia policial brasileña”, *Justicia en la calle . . .*, pp. 323 a 354.

como un detonador de la transformación estructural de la función, ya que la presencia multinacional garantizaría al menos dos efectos cualitativos: la introducción de conocimiento y experiencias diversas, lo que rompería con la aparente ausencia de alternativas, y la presión política suficiente para fracturar los equilibrios tradicionales.

En la medida que toda reforma policial es política, ya que afecta intereses, sólo es posible llevarla a cabo con un soporte precisamente político mayor que aquéllos. Entre las 17 lecciones generales propuestas para conducir la transformación de una organización policial la segunda establece que para producir cualquier cambio importante en la misma se necesita su conducción desde el más alto liderazgo. Esta recomendación, anota el reporte, probablemente es la que se repite con más frecuencia en el conocimiento de la materia, y se aplica desde un proceso administrativo hasta las estrategias operativas y el comportamiento táctico. Una reforma significativa no se llevará a cabo ante la indiferencia u hostilidad del nivel superior de autoridad.⁵¹

Si cruzamos lo anterior con los postulados enunciados al final del apartado precedente tenemos que el más alto liderazgo en una organización policial debe ser el primer comprometido y responsable de cambiarla, mientras que el apoyo desde la más alta jerarquía política es indispensable para que la asistencia internacional dé soporte a ese cambio. La fórmula es clara: en términos políticos y administrativos sólo un liderazgo capaz de convocar el mayor apoyo en los dos sentidos puede enfrentar y superar los intereses y prácticas afectados por la reforma policial.⁵²

Entonces el liderazgo político y administrativo es la premisa básica para que sea factible el programa de asistencia en México. Me refiero a un liderazgo que pueda superar la reiterada contradicción comprobada en el mundo, que se manifiesta de la siguiente manera: altos niveles de inseguridad y violencia provocan una respuesta que antepone la eficacia a la legitimidad, precisamente cuando lo que se necesita es fortalecer la función policial sobre la base de su legitimidad democrática. El proceso lo expliqué antes en el caso de México, pero rebasa nuestras fronteras y se traduce en un círculo vicioso en el que vale insistir en esta última parte del texto: las

⁵¹ Bayley, David H., *op. cit.*, pp. 17 a 32.

⁵² Se ha comprobado que el liderazgo supone introducir a los policías de manera progresiva en los cambios, una vez habiéndolos convencido, al menos a la mayoría de ellos, que operarán en su beneficio. Si esto no sucede, ninguna reforma se dará.

instituciones policiales no rinden cuentas adecuadas a la sociedad, lo cual genera presiones políticas y sociales que, principalmente los gobiernos en las democracias débiles, enfrentan a través de esquemas que no redundan en la inserción legítima de tales instituciones. La desconfianza permanece y las presiones se incrementan, y así sucesivamente. La asistencia internacional puede romper esta inercia por los dos posibles efectos cualitativos anotados.

Antes de recomendar algunos criterios básicos para la instrumentación de la asistencia anoto un planteamiento previo respecto a sus posibles caminos. Este ensayo no se pronuncia por un modelo policial específico para México porque no existe la información y la investigación que lo hayan construido. De hecho, lo más probable es que esos insumos llevarían no a uno, sino a diversos modelos para nuestras múltiples realidades. En cambio, el texto intenta justificar las ventajas de ciertas herramientas para avanzar hacia un modelo policial propio de un sistema político respetuoso de los derechos de las personas. En este sentido, tampoco intento proponer que sólo exista un camino para que sea instrumentada la asistencia.

Desde un municipio, un estado o el Gobierno Federal pueden llevarse a cabo las acciones necesarias para un proceso sostenido de intercambio internacional que ofrezca los elementos necesarios para modificar la función policial en su esfera de atribuciones. Sin embargo, por un lado, debido a que las condiciones estructurales de descomposición en la función tienen manifestaciones similares aunque en grado diverso en el país; lo que significa que los modelos por construir pueden, aunque en diversas modalidades, establecer un referente multiplicador de orientación hacia los tres órdenes de gobierno; y, por el otro, en atención a las anteriores propuestas con respecto al papel del liderazgo, me inclino por abrir paso a un programa de asistencia avalado por la más alta representación política en seguridad pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la más alta amplia representación popular, el Congreso de la Unión.

A tal efecto, recomiendo el siguiente mecanismo:

- a) Suscripción por parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Congreso de la Unión de un acuerdo político para realizar el programa de asistencia.
- b) Materia de este acuerdo sería la instalación de una comisión especial integrada por igual número de representantes del Consejo y el Congreso, encargada de diseñar y ejecutar la convocatoria para crear el órgano consultivo denominado Comisión

Multilateral para la Reforma Policial en México. En esta primera etapa, la comisión especial sería el órgano ejecutivo encargado de garantizar los apoyos necesarios para la instalación y evolución de los trabajos del órgano multilateral.

- c) La convocatoria tendría dos destinos: interno y externo. En el primer caso se trataría de configurar una delegación mexicana que incluya la representación de tres sectores: político, académico y social. El primero incluiría delegados representantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El segundo, especialistas nacionales en materia de función policial, seleccionados mediante concurso abierto por oposición, cuya organización estaría a cargo de la comisión especial. El sector social de la delegación mexicana lo integrarían representantes de las organizaciones ciudadanas y organismos no gubernamentales que lo soliciten, si han realizado estudios y propuestas en materia de reforma policial.
- d) Para redactar y lanzar la convocatoria al exterior la comisión especial contaría con una subcomisión internacional, a la cual se integrarían representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta subcomisión realizaría los estudios para identificar las instituciones policiales, organizaciones internacionales de policía, organismos internacionales donantes en reforma policial, instituciones académicas, organismos no gubernamentales nacionales e internacionales y en general toda institución pública o privada que al exterior de nuestras fronteras tenga experiencia en asistencia para la reforma policial y la posibilidad de destinar recursos hacia México.
- e) En ningún caso la delegación internacional de la comisión multilateral podría estar integrada mayoritariamente por delegados de un país, a efecto de garantizar el equilibrio entre los modelos de reforma policial que se discutirían.
- f) Hasta la instalación de la comisión multilateral la comisión especial rendiría informes mensuales de trabajo al Consejo Nacional de Seguridad Pública por conducto de su Secretario Ejecutivo y al Congreso de la Unión por conducto de sus representantes miembros de la misma.

- g) Ya instalada la comisión multilateral la comisión especial realizaría funciones de secretaría ejecutiva de aquélla.
- h) La primer actividad del órgano colegiado multilateral sería la aprobación de su esquema de organización interna y de un programa de trabajo para la construcción de tres instrumentos: normas mínimas para la reforma de la función policial en México, programa de colaboración internacional y los criterios de intercambio con cada donante, los cuales incluirían una propuesta de mecanismos de financiamiento y asistencia técnica desde el exterior.
- i) Las normas, el programa, los criterios y los periodos de trabajo proyectados y permanencia de los delegados extranjeros serían presentados al Consejo Nacional de Seguridad Pública y al Congreso de la Unión para autorización.

Estos planteamientos deben leerse como criterios aproximativos. El valor de la propuesta y del posible mecanismo de instrumentación está en sus posibilidades de aportar ideas para crear otro modelo policial. Reitero que mi hipótesis no parte de la certeza en cuanto al camino que la reforma policial debe seguir. La ayuda externa debe operar para buscar ese camino, ya que toda reforma policial parece depender en gran medida de la interpretación sensible del contexto en el que habrá de intentarse. La multiplicidad de perspectivas provenientes del exterior abre oportunidades hacia la dotación de herramientas para la reforma y permite un proceso interno de formación de recursos humanos capaces de diseñar, implantar y evaluar reformas policiales amplias, integrales, sostenidas y de impacto estructural.

CONCLUSIÓN

La función policial en México está en crisis. A pesar que el marco teórico y la investigación empírica son escasos, la medición de la confianza de la sociedad, respecto a la policía, entre otras fuentes de información, confirma lo anterior una y otra vez. Los actores políticos deben aceptarlo y tomar los posibles riesgos y costos de modificar sus esquemas de relación con las instituciones policiales. Por su parte, éstas deben ser sometidas a un rediseño progresivo que conjugue el rigor técnico y la mayor creatividad experimental posible, siempre que fortalezca el respeto a los derechos del gobernado. Es un contrasentido pensar que podemos consolidar nuestra democracia con instituciones policiales civiles débiles e instituciones policiales militari-

zadas fuertes. Este camino es el de la eficacia, que cuando se ha sobrepujado a la legitimidad se ha dado vida a los regímenes que mayores conflictos han generado en materia de derechos humanos.

No es posible entrar en el siglo XXI creyendo todavía que el mejor policía es el más disciplinado, por dar prioridad a este valor en su preparación. El servicio policial moderno no mejora según la eficacia en el cumplimiento de las instrucciones del “superior”, sino en la medida que incrementa sus medios legítimos para atender al ciudadano. Las palabras clave de la aplicación de la ley tienen que ser negociación, mediación, persuasión y resolución de conflictos (...) La calidad de la aplicación de la ley depende, en gran medida, de la calidad de los recursos humanos disponibles.⁵³ Por esto, en la policía moderna el verdadero desafío está en la formación de individuos que incorporen una lectura sensible de la sociedad en la que viven y de la función que representan.

⁵³ De Rover, Cees, *Servir y proteger: Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998, cap. 10, p. 5, <http://www.icrc.org/>