



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

Número 17

Reforma policial y Derechos Humanos: caso Perú

Mesa debate con:

**Dr. Gino Costa Santolalla
Lic. Edgar Mohar Kuri**

30 de noviembre de 2006, 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 trabajo de la *Oficina de Servicio Técnico a la Sociedad Civil*, presentamos el decimoséptimo número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la tercera mesa de trabajo: **Reforma policial y Derechos Humanos: caso Perú**. Ésta se celebró el pasado 12 de enero de 2007 en la Ciudad de México, y contó con un grupo plural de representantes de organizaciones civiles, policías y autoridades vinculadas a los temas de seguridad pública y reforma policial.

En el evento participó **Gino Costa**, Abogado y Doctor en Historia de la Universidad de Cambridge y el más reciente colaborador de Insyde, con una muy destacada carrera como servidor público. El doctor Costa ha fungido como Coordinador del Área de Seguridad Ciudadana y Reforma Policial del Instituto de Defensa Legal, como jefe del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y como Ministro y Viceministro del Interior en el Perú. Participó, también, **Edgar Mohar Kuri**, Secretario de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, principal impulsor de la reforma policial en esta entidad. La reunión fue presidida por **Ernesto López Portillo**, presidente de Insyde.

La intención central de esta conferencia fue explorar los **detalles, éxitos, fracasos y dificultades** de uno de los procesos más interesantes de **reforma policial**, el caso **Perú**, y analizarlos a la luz de las experiencias en nuestro país, en especial a través de la incipiente **reforma** en materia de justicia en el **Estado de Querétaro**. A pesar de las diferencias entre ambos países, las coincidencias resultaron, sin duda, iluminadoras.

Desde el enfoque de Insyde, es fundamental crear espacios para el intercambio de experiencias con la finalidad de extraer lecciones útiles para el proceso de transformación de la seguridad pública 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.**

Reforma policial y Derechos Humanos: caso Perú

1. Introducción, Ernesto López Portillo

Sin lugar a dudas, el perfil de Gino Costa combina la fortaleza de la experiencia en el servicio público con la educación de la mirada propia de la academia. Ha formado parte de la llamada clase política en Perú, ha participado en la movilización social en favor del respeto a los derechos humanos y ha contribuido a la creación de conocimiento experto en la materia.

Desde hace tiempo, el Insyde ha buscado la oportunidad propicia para que Gino Costa pueda exponer lo que fue, sin lugar a dudas, una de las experiencias más interesantes y difíciles de reforma a la policía en América Latina. El caso de Perú es de especial importancia por dos razones. Primero, es muestra de que generar opciones viables de reforma desde la academia y la sociedad civil organizada es posible. En este país, un grupo de profesionales con amplia experiencia en la defensa de los derechos humanos desde la sociedad civil se incorporó al Ministerio del Interior, y logró articular una propuesta sólida para reformar a la policía en torno a un concepto de liderazgo civil e implementarla con relativo éxito, a pesar de la fuerte resistencia de la institución policial.

En segundo lugar, un rasgo esencial de esta reforma fue el interés activo por proteger los derechos humanos de los policías y oponerse, por tanto, a la visión autoritaria de la policía, que traza una frontera permanente frente a los derechos humanos. Ésta es una asignación pendiente en casi toda América Latina y muchos otros lugares del mundo que no han logrado consolidar sus regímenes democráticos. Por más paradójico y absurdo que esto parezca, comúnmente se le pide a la policía que haga cumplir la ley y sea garante de derechos humanos, mientras que se le negocian y escamotean sistemáticamente sus propios derechos. Como respuesta a esta situación inaceptable, en Perú se diseñaron diversas alternativas de reingeniería institucional para hacer al policía sujeto de derecho. Una de las más destacadas fue la creación de la Defensoría del Policía en el seno del Ministerio del Interior.

2. La reforma policial democrática en Perú, Dr. Gino Costa

La experiencia en el Ministerio del Interior previa a la reforma a la que se refiere Ernesto López Portillo fue muy peculiar. Como se recordará, Perú pasó por un conflicto armado interno de casi 15 años, justo después de un régimen militar de 12 años. Por esta razón, el Ministerio del Interior y, en particular, la seguridad pública, habían estado militarizados. Con la caída de Fujimori a fines del año 2000 y la elección de Fernando Toledo, se pretende transparentar el actuar del gobierno y sentar las bases para una nueva fase de vida republicana y democrática. En ese momento, Fernando Rospigliosi, un periodista muy respetado y opuesto a Fujimori, acepta el cargo de Ministro del Interior. Rospigliosi incorpora al Ministerio —el cuerpo encargado de la seguridad y el mantenimiento del orden público y, por tanto, percibido históricamente como el principal encargado de la

represión— a gente que llevaba años dedicados a la defensa de los derechos humanos desde la sociedad civil.¹

2.1 La importancia de los derechos humanos

¿Cómo se puede compaginar la lucha por los derechos humanos con el actuar de un cuerpo encargado de mantener el orden? ¿Cómo se logró incidir en el trabajo de una policía poderosa y adversa a la idea de los derechos humanos?

En esencia, no hay contradicción o incompatibilidad entre los derechos humanos y el trabajo de las policías. La razón de ser de los policías es la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluye garantizar la seguridad. Ante la tesis de que, en situaciones extremas, hay que violar los derechos humanos en favor de la seguridad, hay que ser claros: no se puede defender los derechos violándolos. La policía es la representante de la autoridad legítima del Estado y, por tanto, debe ceñirse a los valores democráticos de la sociedad. No puede comportarse como quien está fuera de la ley, y no debe existir excepción alguna al respecto.

Los derechos humanos son los límites naturales de la acción policial democrática. No respetarlos lleva a la corrupción y el abuso de poder. En el corto plazo pueden percibirse como un lastre para el trabajo policial, pero no es así. Un buen comportamiento por parte de los policías le da legitimidad y aprobación, que genera una mayor cooperación y colaboración por parte de la sociedad, condición indispensable para que la policía funcione correctamente y sea más efectiva en la prevención y persecución del delito. Como prueba sólo es preciso pensar en los cuerpos de policía alrededor del mundo. Las mejores policías, las más eficientes y eficaces, son también las más democráticas y respetuosas de las garantías ciudadanas. Por el contrario, la violación de los derechos humanos suele ir de la mano con bajos niveles de profesionalismo y pobres resultados.

Al respecto, es preciso enfatizar que el respeto de los derechos humanos comienza dentro de las corporaciones policiales. No se puede pedir que los garantes de los derechos humanos funcionen como tales cuando se violan metódicamente sus garantías de manera impune. Sin lugar a dudas, si se quiere que la policía se comporte adecuadamente, es necesario comenzar en casa.

2.2 Principios democráticos de gestión de la seguridad ciudadana

¹ Previamente a su incorporación al Ministerio del Interior, Gino Costa había participado en el Centro de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la región y, posteriormente, en misiones de paz de la ONU en Centroamérica, en particular la misión encargada de supervisar los acuerdos de paz firmados entre la guerrilla y el gobierno. Un aspecto central de estos acuerdos fue la desmilitarización, con el fin de transformar la seguridad pública para conformar un cuerpo único de policía, civil, democrático y garante de los derechos humanos. Posteriormente, Gino Costa participa en la creación de la Defensoría del Pueblo en Perú y, durante el gobierno de transición, funge como presidente del Instituto Nacional Penitenciario. Entonces se incorpora al Ministerio del Interior del gobierno de Toledo, experiencia en la que se basa esta exposición.

- 1. La seguridad ciudadana.** Es un concepto amplio, que engloba la persecución del delito y las acciones orientadas a garantizar la convivencia pacífica. Por lo tanto, compete no sólo a la policía, sino también a los órganos públicos que integran el sistema penal y a los que Rico y Chinchilla denominan “el sistema social”, como las autoridades en materia de salud o educación, encargadas de mecanismos de prevención que disminuyen la incidencia de conductas delictivas.² Por esta razón, es indispensable que la policía se coordine con las demás autoridades involucradas en el esfuerzo de seguridad.

Esto ha sido particularmente problemático en el caso de Perú. La responsabilidad de la autoridad política electa en materia de seguridad ciudadana, a diferencia de México, es algo relativamente nuevo. Actualmente es obligación del Presidente, a nivel federal, y del Gobernador del Estado o del Alcalde a nivel provincial, diseñar, planear, supervisar y asegurar la coordinación interinstitucional necesaria para la implementación adecuada de las políticas públicas en materia de seguridad. El problema, en este sentido, ha sido obtener la cooperación de la policía, pues la tendencia histórica le ha enseñado que tiene un monopolio en materia de seguridad. Es verdad que dejar la seguridad en manos de la autoridad civil implica el riesgo del uso político de la policía; pero la posibilidad de desviación de un esquema beneficioso no es razón para abandonarlo del todo. Los mecanismos democráticos de rendición de cuentas, fundamentales para la gobernanza, requieren que la autoridad política electa sea la responsable ante la ciudadanía del éxito o fracaso de las políticas de seguridad ciudadana, de modo que el mal desempeño se pueda castigar mediante el voto.

- 2. Soluciones locales a problemas locales.** Hay que reconocer que los problemas de seguridad ciudadana se presentan con las particularidades de cada jurisdicción local. Por esta razón, las políticas y los planes de seguridad ciudadana deben estar diseñados de acuerdo con estas particularidades locales. El problema consiste en que en Perú la policía es nacional y está militarizada, por lo que las directrices en materia de seguridad eran definidas desde el Ministerio del Interior para ser aplicadas en todo el país.

Con la reforma se buscó aumentar la flexibilidad de la política de seguridad ciudadana mediante diagnósticos focalizados y planes de seguridad creados desde la localidad y con base en las necesidades de cada zona, con recursos locales y la participación, por ejemplo, de los órganos de educación y salud de la localidad. De este modo, se buscaba maximizar la integralidad, multisectorialidad y adecuación a las necesidades sociales de las políticas públicas diseñadas.

- 3. Recolección efectiva y eficiente de información.** Para poder hacer un buen trabajo en materia de seguridad ciudadana es preciso tener claro cuáles son los problemas de

² Si se desea saber más sobre el trabajo de Laura Chinchilla, ex Ministra de Seguridad Pública en Costa Rica, y José María Rico, Profesor honorario de criminología en la Universidad de Montreal, se puede consultar la “Primera entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 7.

la localidad. Para lograrlo, es necesario contar con un sistema de recolección de información objetiva y oportuna para enfrentar el delito. Es indispensable contar con insumos suficientes para identificar los problemas y analizarlos, de modo que se pueda decidir cuál es la respuesta más adecuada. La solución para un problema de seguridad no necesariamente implica la participación de la policía; puede depender del sistema educativo o de salud, por ejemplo, pero para saberlo es preciso contar con información adecuada.

Antes de la reforma, en Perú se solía tomar medidas discrecionales, puramente policiales y basadas en la intuición. Ahora se promueve la búsqueda de información más allá de la que puede proveer la policía. Por ejemplo, en Perú el mal desempeño policial ha generado desconfianza, lo que ha disminuido la cooperación social y la motivación para denunciar delitos. Como resultado, se tenía una gran cifra negra y, por tanto, un grave déficit de información. Este tipo de carencias se pueden subsanar buscando información de otras fuentes.

En este sentido, el caso colombiano es especialmente ilustrativo. Ante la carencia de información se buscaron fuentes alternativas. Por ejemplo, alguna víctima de violencia doméstica o de un accidente de tránsito puede decidir no denunciar a la policía, pero sí tratarse médicamente, por lo que el caso queda registrado en las dependencias del sector salud. Entonces, a nivel jurisdiccional, la autoridad política se reúne periódicamente con las autoridades relevantes en materia de seguridad, como la policía, los encargados de los servicios de salud y del ministerio público, para realizar un intercambio de información, lo que permite generar cuadros generales, detallados y georreferenciados de información sobre lo que sucede en la región. Esta información, entonces, se usa para diseñar las acciones en materia de seguridad durante esa semana. De este modo se deja de desperdiciar la información que genera el gobierno.

Un buen manejo de información, entonces, no implica necesariamente la incorporación de nuevas tecnologías informáticas.³ Las herramientas tecnológicas no son útiles si la policía no interioriza la importancia de la información y los datos estadísticos para el diseño de políticas públicas, si se desperdician los datos con los que se cuenta. Se debe entender que es fundamental producir, analizar e incorporar la información a la toma de decisiones de manera cotidiana, como principal insumo para la acción y la planificación necesaria para que la policía se enfoque y cumpla con su función: perseguir y prevenir el delito de manera efectiva, eficiente y eficaz.⁴ Para lograrlo, es necesario contar con información local veraz, completa y vigente.

³ Se pueden lograr importantes avances en el manejo de información utilizando un mapa y marcando con alfileres los sitios donde suceden los delitos y accidentes.

⁴ Por ejemplo, en Bogotá se identificó que los homicidios se concentraban durante algunas fiestas patronales y se asociaban al consumo de alcohol. Entonces, previendo este tipo de conductas, se restringió el consumo de alcohol en esas temporadas. Como resultado, los homicidios disminuyeron. La recolección de información, entonces, no sólo sirve para planear medidas preventivas, sino que permite la utilización de herramientas técnicas para demostrar la necesidad de las medidas, evaluar sus resultados, rendir cuentas y generar aprobación popular.

- 4. Enfoque preventivo.** Es preciso romper con la hegemonía del enfoque represivo de la seguridad. Las penas más largas y la persecución más enfática de los delitos pueden tener su función, pero se cuenta con otras herramientas que las deben complementar. Mundialmente, los delitos que llegan a los tribunales y terminan en condena son un porcentaje muy bajo del total. Esto sucede incluso en los sistemas penales más sofisticados. Por esta razón, utilizar todos los recursos en el sistema penal y penitenciario es claramente un error. La prevención no sólo es menos costosa, sino más eficiente y más eficaz que la represión, pues ayuda a reducir el volumen de los hechos delictivos. Esto no quiere decir que el actuar de la policía y el sistema penal no deba hacerse más eficiente, sino que ambas estrategias deben ir de la mano.

Existen diferentes tipos de prevención: situacional, social, comunitaria, policial y cultural. Todas dan importantes resultados a bajo costo. Para elegir las más indicadas, es preciso analizar las necesidades particulares de una comunidad. Por ejemplo, en Perú, las estadísticas señalan que dos terceras partes de los convictos son jóvenes menores de 29 años. Entonces, una buena posibilidad para abordar el problema es enfocar recursos en el desarrollo de la juventud.

- 5. Participación ciudadana.** Sin lugar a dudas, la mejor fuente de información y colaboración que puede tener la policía es la ciudadanía. Pero para que funcione, es necesario que la policía inspire confianza, que haga bien su trabajo y respete cotidianamente los derechos de todos. En términos generales, debe ganarse a la ciudadanía. No se puede forzar la cooperación ciudadana; tiene que surgir de una evaluación social positiva del trabajo de la policía.

2.3 Principios democráticos en la gestión del orden público

Perú tiene una larga historia de protestas sociales. En el contexto de la transición posterior al gobierno de Fujimori, existía una fuerte insatisfacción tras cuatro años de recesión económica y dos elecciones sucesivas plagadas de promesas incumplidas. La presión social se convirtió en un problema de primera magnitud. Por ello, se fueron desarrollando y sistematizando varios principios en la práctica, con el propósito de abordarlo adecuadamente.

- 1. Contar con un órgano de análisis de información.** El problema era que no se sabía de la existencia de conflictos hasta que estallaban. La solución fue contar con un sistema adecuado de información y con un equipo efectivo para su análisis. Es preciso aclarar que esta información suele ser de fácil acceso. Se obtiene, por ejemplo, mediante la lectura cuidadosa de la prensa. Sólo un cinco por ciento de la información útil proviene de estrategias propiamente de inteligencia. Para procesarla, es fundamental contar con un órgano profesional y bien preparado para analizar y ordenar la información disponible. Esto permite a los cuerpos encargados de la seguridad ciudadana anticiparse a los hechos e intervenir oportunamente. Este órgano puede combinar personal civil, preparado en diferentes disciplinas y en las mejores universidades, y militares o policías con experiencia de campo.

El mejor ejemplo de este esquema es el de Chile. Durante la transición a la democracia, en este país se creó una central de inteligencia civil para no depender en términos de información de las fuerzas armadas.⁵ Este centro quedó conformado por más de 90 especialistas de la más alta categoría, de modo que pudiera procesar información de todo tipo, en el ámbito de los conflictos sociales, el narcotráfico y la competencia con otros países, por ejemplo, y entregarla al ejecutivo lista para la toma de decisiones.

2. **Coordinación multisectorial.** Fundamental para poder evitar conflictos sociales es promover un intercambio permanente de información multisectorial, de modo que se asegure que la información llegará a los tomadores de decisiones que la requieren. Esto permite actuar de manera coordinada y, de ser necesario, intervenir de manera multisectorial. Así, se hacen más eficaces las acciones para evitar el estallido de conflictos sociales en gestación y, en caso de que fuesen inevitables, es posible estar preparados y dar una respuesta adecuada. Si no se cuenta con este tipo de recursos, entonces sólo queda usar a la policía de manera reactiva, a la defensiva y sin información o preparación alguna. En estas condiciones, es más probable que la fuerza pública tenga un mal desempeño o recurra indebidamente o sin proporción a la violencia.
3. **Operadores políticos para negociar.** Al estallar un conflicto, se solía poner la negociación en manos del jefe de policía, que no contaba con la autoridad ni la preparación para negociar con sectores en conflicto. Se decidió, entonces, enviar a operadores políticos capacitados y facultados para negociar a nombre del Ministerio y subordinar la acción de los cuerpos policiales locales. De este modo, se lograba evitar los choques violentos innecesarios y proteger a la autoridad civil electa, la responsable ante la ciudadanía del actuar de la policía,
4. **Una estrategia de comunicación sólida.** La policía necesita contar con los medios y la capacidad técnica para articular, presentar y difundir su punto de vista a la población.⁶ En el caso de Perú, había una gran cantidad de radios comunitarias, liberadas al terminar el régimen autoritario de Fujimori. Al estallar un conflicto social, era común que la radio comunitaria de la región radicalizara las posturas sin ningún tipo de contrapeso por parte de la autoridad. La policía, al no poder difundir su postura, era incapaz de cosechar apoyo social alguno y, en algunas ocasiones, terminaba enfrentando a la comunidad entera.

⁵ Contar con un centro de información libre e independiente de la policía puede ser crucial, especialmente si existe cierto encono entre la autoridad civil y la policía o los militares, o si se quiere reformar alguna de éstas. Diversificar, además, las fuentes de la información permite que no se dependa de una institución en particular y crea la posibilidad de corroborar y cotejar los datos recibidos. Sobre la importancia de las fuentes externas de información y monitoreo y algunas experiencias prácticas relacionadas, se puede consultar “Función Policial y Transparencia”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 15.

⁶ Sobre la importancia de que la policía sea capaz de prever su punto de vista en el debate público, es pertinente mencionar las intervenciones de Juan Balboa y Ernesto López Portillo en “Policía y uso de la fuerza, una agenda clave de nuestra democracia”, en *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 15.

5. **Atender las causas de los conflictos sociales.** Una vez que se resuelve un problema, es preciso regresar al plano político y preguntar qué se tiene que hacer para que no vuelva a suceder. Es indispensable entender que los conflictos sociales no surgen en el vacío. Si se ignoran las causas subyacentes, es probable que el conflicto se reavive o surjan problemas similares en situaciones análogas.
6. **Un firme sistema de seguridad y justicia.** Una manera efectiva para evitar que los conflictos sociales deriven en violencia es asegurarse de que los responsables de la violencia sean procesados. Es indispensable que la sociedad entienda que la violación de las leyes tiene consecuencias tangibles. Esto no implica abusar de la fuerza pública, lo cual a menudo resulta contraproducente. El uso de la fuerza debe apegarse siempre a los derechos humanos y los principios de las Naciones Unidas: legalidad, oportunidad, razonabilidad y gradualidad.

2.4 El caso de México en perspectiva, reflexiones de la mesa

Gino Costa. Es preciso preguntar: ¿Los principios que orientan el trabajo policial en México son respetuosos de los derechos humanos? ¿Qué hay que hacer y cuáles son los principales obstáculos para sentar las bases que permitan implementar políticas de seguridad eficaces y respetuosas de los derechos humanos?

Edgar Mohar. En México existe un importante problema de respeto a los derechos humanos en la actuación de la policía. La creencia de que el respeto a estos derechos está contrapuesto a la eficacia y eficiencia del trabajo policial está muy difundida; no se entiende aún que ambas son complementarias e interdependientes. Además, cuando se analiza a los cuerpos policiales en términos de derechos humanos, lo común es enfocar la relación entre el policía y el ciudadano. Se le pone poca o nula atención a la defensa de los derechos de los policías en el interior de las corporaciones policiales.

Como todo problema complejo, éste requiere plantear soluciones integrales. Por esta razón, si se desea tener una policía respetuosa de los derechos humanos no es suficiente implementar procesos intensos de capacitación. Hay que comprender las causas, en su diversidad, de que la policía no respete los derechos humanos para poder incidir de manera eficaz en la situación. En este sentido, la solución debe pasar, necesariamente, por el respeto a los derechos de los policías. Se requiere una visión integral que contemple temas de gerencia policial y el rediseño de mecanismos institucionales.

Ernesto López Portillo. Otro punto crucial a debatir es la relación entre la policía y la autoridad civil. ¿Hasta dónde debe llegar cada una en la conducción de políticas públicas en materia de seguridad? La experiencia en México es que la autoridad civil, el responsable político del que depende la policía, recoge las demandas y pide al jefe de policía que resuelva el problema. Pide resultados, pero no está involucrada. De este modo, los requerimientos de la autoridad civil simplemente se suman a las demás presiones sobre la policía, que, a menudo, no cuenta con los recursos y las atribuciones para resolver los problemas. Además, no hay un proceso de análisis que medie en esta

relación vertical. Entonces, ante la falta de información y apoyo y la fuerte presión social y política, el uso de la fuerza policial suele salirse de control.

Ante esta situación, es común escuchar que es momento de quitar de las manos de la policía la construcción de políticas públicas y encargársela a la autoridad civil. Por otro lado, es común que los policías expresen que ellos conocen la situación de la seguridad pública como nadie, y hay algo de razón en esto. Podemos ver, entonces, que en México no queda aún claro cuál debe ser la relación entre la autoridad civil y la policía, aunque es evidente que hay un conflicto. ¿De qué modo la experiencia en Perú puede ayudar a iluminar este problema?

Gino Costa. Esto es un problema clave. El telón de fondo es que, en buena parte de América Latina, ha habido lo que Marcelo Sain llama un desgobierno de la seguridad.⁷ En esencia, las acciones en materia de seguridad deben ser tratadas como cualquier otro tipo de política pública, ya sea de educación, transporte o salud: deben ser diseñadas por un grupo de especialistas en la creación de políticas públicas en cada área. La policía, por su parte, debe estar encargada de la operacionalización, que no es una tarea desdeñable. El problema es que los civiles han renunciado a hacerse cargo de la seguridad y, por tanto, han fomentado su policialización. Es decir, ante la ausencia de una autoridad civil activa, la policía se ha hecho cargo de la seguridad pública.

El proceso de reforma en Perú no sólo implicaba cambios en la policía, sino un rediseño del Ministerio del Interior, de modo que fuera capaz de hacerse cargo de la seguridad pública y conducir el proceso de adecuación de la policía a este nuevo esquema. Por desgracia, este proceso no tuvo mucho éxito. El gobierno históricamente había dependido casi por completo de la policía para mantener bajo control la permanente inestabilidad social. Consecuentemente, la policía se había vuelto muy poderosa y la reforma incomodaba a sus mandos. El nuevo gobierno democrático, aún débil, prefirió sacrificar la reforma a arriesgar la lealtad de la policía. Como consecuencia, la seguridad ciudadana continuó estando en manos de la policía.

En todo caso, las atribuciones de la autoridad política y de los mandos policiales deben estar claramente definidas y delimitadas en la ley. El ejemplo de la Ley Orgánica de Seguridad Pública argentina, en este sentido, es muy relevante. La autoridad civil en ese país se responsabiliza de administrar los recursos y definir los principios, los objetivos, los lineamientos y las estrategias a seguir; por otro lado, la policía operacionaliza estas estrategias, con cooperación civil cuando es necesario.

Una experiencia en Perú. La autoridad civil decide que hay que intervenir para poder transferir a integrantes de Sendero Luminoso de un penal a otro. La policía teme usar la fuerza por el peligro que implica la operación y las posibles reacciones públicas. Para poder cumplir este objetivo, entonces, fue necesario convencer a la policía. Esto implicó planificar bien la operación, prever las posibilidades y reducir los riesgos. La operación resultó muy exitosa, pero fue preciso que la autoridad civil se involucrara profundamente en todo el proceso. Esto requiere la voluntad por parte de la clase política de hacerse

⁷ Marcelo Sain, investigador de la Universidad Nacional de Quilmas, Argentina.

responsable de las acciones y resultados en materia de seguridad, el entrenamiento de mandos civiles y expertos que puedan dirigir y evaluar las operaciones, y el desarrollo de sistemas de información independientes que permitan controlar a los cuerpos policiacos.

Edgar Mohar. En México tenemos también un problema de delegación de responsabilidades, en materia de seguridad, a la policía; pero hay diferencias cruciales con la mayoría de los gobiernos de América Latina. En México no hay una policía nacional y controlada centralmente; tampoco existen cuerpos de policía históricamente fuertes, con mandos suficientemente poderosos como para poner en jaque a las autoridades políticas y que deban ser contrarrestados. Esto ha llegado, incluso, a convertirse en un problema. No existe una carrera policial sólida y las autoridades políticas tienden a nombrar a autoridades policiales de manera discrecional, sin tomar en cuenta la experiencia en el campo. Como resultado, se delega la responsabilidad sobre la seguridad pública a gente que se encuentra lejos de estar preparada para asumirla. Entonces, se podría decir que, a pesar de que las causas son diferentes, los efectos son similares.

Para neutralizar este problema desde sus raíces específicas, en Querétaro se han implementado medidas para establecer una verdadera carrera policial, de modo que se puedan formar expertos en la operacionalización de las políticas públicas en materia de seguridad.

Gino Costa. Sin lugar a dudas, el tema de una carrera policial y la creciente profesionalización de la policía es un tema fundamental que se debe considerar para lograr una buena operacionalización de la policía, especialmente ante la discrecionalidad en la asignación de los mandos policiales. Pero también es necesario examinar la otra arista: la asignación discrecional implica cierto uso político de los cuerpos policiales. Esto se vuelve especialmente problemático si es fuente de antipatía hacia el establecimiento cabal de responsabilidades por parte de las autoridades civiles, especialmente las electas democráticamente, en materia de seguridad ciudadana. Por esta razón, es fundamental establecer claramente en las leyes las atribuciones y los ámbitos de intervención de cada autoridad, contar con un *staff* profesional que dé seguimiento y evalúe el desempeño, y establecer sanciones para quien viole las normas. Si no existen estos límites, las autoridades políticas se encuentran libres de mantener abierta la posibilidad de utilizar a la policía para beneficio propio.

Edgar Mohar. La principal riqueza del contraste de las experiencias de distintos países es que se puede obtener importantes lecciones. Al parecer, en México carecemos de lo que en muchos otros sitios de Latinoamérica se tiene en exceso: cuerpos policiales sólidos, lo que hace factible y deseable desarrollar una carrera policial. Conocer las dificultades que este exceso ha implicado en otros países permite anticipar los problemas y avocarse a encontrar la proporción en que se debe dar atribuciones a la autoridad política y a las policías. En México, donde el problema ha sido la debilidad relativa de los cuerpos policiales frente a las autoridades políticas, es indispensable trabajar en el establecimiento y consolidación de una carrera policial. Esto implica generar un sistema adecuado de contrapesos. Es decir, fomentar el crecimiento dentro de las instituciones

policiales, la posibilidad de subir de rango aunque esto no implique mayor responsabilidad, por un lado, y, por el otro, garantizar a la autoridad política el poder de asignar las responsabilidades en materia de seguridad pública, pero siempre acotado por los requisitos en términos de experiencia y capacitación necesaria para cumplir con la tarea. El problema es, entonces, el de encontrar un balance adecuado.

Gino Costa. Uno de los principales problemas para encontrar este balance es el déficit de liderazgo civil en materia de seguridad. En Latinoamérica no existe proporcionalidad entre la evaluación social del problema de seguridad y los recursos destinados para su solución. Se asignan muy pocos recursos económicos e intelectuales para su articulación y análisis. No hay universidades dedicadas al tema de seguridad, de modo que no se realizan suficientes investigaciones ni se preparan cuadros de expertos orientados al problema de seguridad pública. Esta tarea termina dependiendo casi exclusivamente de la sociedad civil organizada, que tiene que luchar y abrirse paso con recursos limitados. Por esta razón es tan importante la labor que realizan organizaciones como Insyde para subsanar el déficit de liderazgo civil mediante alianzas con universidades y centros de estudio, como el CIDE.⁸

Ernesto López Portillo. En lo que al fomento de la carrera policial se refiere, es preciso ser cuidadosos de no permitir que la búsqueda de una mayor profesionalización derive en el exceso que implica la institucionalización de uno de los problemas más comunes dentro de las corporaciones de seguridad pública: la endogamia. Ésta es parte de la lucha con los mandos policiales en Perú que relata Gino Costa, pero es, también, una característica común a casi toda institución de seguridad pública. Cuando se establecen esquemas legales en los que la carrera en el interior de los cuerpos policiales otorgue posiciones que no tienen contrapeso en función con la distribución de responsabilidades de la autoridad civil tenemos un problema. Es decir, si no se establece un equilibrio entre los expertos civiles y los policías en las instituciones de seguridad pública, se reproducen los esquemas que propician la policialización de la toma de decisiones en materia de seguridad.

José Luis Arce.⁹ El primer diagnóstico realizado en el municipio de Naucalpan en lo que a la carrera policial se refiere, fue que el esquema de preparación de los policías en la academia era anticuado, de corte militar y orientado casi exclusivamente a la acción reactiva. Para subsanar estas deficiencias de formación, se probó con tres métodos complementarios. En primer lugar, se invirtió en proveer a los candidatos de una mejor formación y profesionalización para el cargo policial. Pero el ejercicio mismo mostró que también era indispensable invertir en la profesionalización en el cargo. Por ejemplo, más de dos mil policías en Naucalpan tenían problemas diversos, incluso psiquiátricos, que resultaban en riesgos innecesarios y no eran atendidos. En segundo lugar, entonces, se

⁸ El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Insyde han colaborado en diversos proyectos concernientes a la reforma policial y la seguridad pública.

⁹ José Luis Arce es Subdirector de Vinculación y Seguridad Ciudadana de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan. Sobre el trabajo en materia de seguridad pública en este municipio, se puede consultar su ponencia en “Cuarta entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 10.

implementaron medidas para mejorar la preparación y atender los problemas de los policías en activo. En tercer lugar, se involucró a diversos expertos en cuestiones relacionadas con las policías para conformar un consejo académico en materia de formación policial en el interior del municipio y un comité encargado de evaluar el desempeño y determinar los ascensos dentro de la institución.

3. Derechos humanos y reforma policial

Antes que nada, es fundamental que la autoridad política tenga un discurso público muy claro de compromiso con el respeto a los derechos humanos. Debe invitar a la ciudadanía a colaborar mediante la identificación de prácticas violatorias y la denuncia de quienes incurran en estas prácticas. Esto es fundamental para legitimar socialmente las acciones encaminadas a erradicar las conductas inadecuadas y ganar apoyo entre los elementos de los cuerpos policiales, especialmente si se apoya el discurso con estadísticas provenientes de encuestas que valoren la percepción ciudadana sobre la policía y hagan evidente la necesidad de cambio. Hablar públicamente de la corrupción y de la importancia de los derechos humanos es, entonces, el primer paso en el proceso de revaloración social de la policía.

En segundo lugar, es indispensable contar con instituciones dedicadas a velar por el respeto a los derechos humanos. En Perú, existía una Comisión Nacional de Derechos Humanos creada en tiempos de la violencia como instrumento de política exterior: su función era administrar la información, de modo que pareciera que el país cumplía con los requerimientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de las Naciones Unidas. Con el cambio democrático, se decidió transformar la institución inyectándole recursos, incorporando gente proveniente de asociaciones civiles defensoras de los derechos humanos y avocándola a la recepción de denuncias de violaciones y casos de corrupción. Se aseguró que los trámites en el proceso de denuncia fueran sencillos y la respuesta expedita, implementando medidas como la instalación de una línea telefónica gratuita para denuncias y estableciendo una red de prevención. Todos los policías conocían estos cambios, los castigos y los reconocimientos asociados a la mala y a la buena conducta, por lo que el nuevo funcionamiento de esta institución tuvo un importante efecto disuasivo y estimuló la buena conducta por parte de la policía. Otro efecto benéfico fue el incremento de la legitimidad del gobierno, pues ayudó a convencer a los escépticos del compromiso activo que tenía con los derechos humanos.

3.1 La integración de la Comisión de Reforma Policial

Para implementar la reforma a la policía se constituyó una Comisión de Reforma, integrada por policías y civiles y encargada de realizar el diagnóstico de la situación para, posteriormente, establecer los lineamientos básicos para el proceso de reforma. Este cuerpo se convirtió en una instancia pivotal para fomentar el diálogo con la policía y la sociedad civil y sentar las bases de la transformación en materia de derechos humanos. Pero el proceso no fue fácil. Algunas de las dificultades fueron:

- A. Convencer a la policía de que era necesario un diagnóstico.** Inmediatamente los mandos policiales se opusieron a la creación de la Comisión de Reforma. Su diagnóstico del problema de seguridad consistía, simplemente, en establecer la necesidad de mayores atribuciones y más recursos para la policía. Para convencerlos de aceptar y participar, fue preciso explicarles que la asignación de mayores recursos a la policía, en democracia, requería una mayor aprobación social de su trabajo, lo que exigía, como primer paso, un diagnóstico objetivo de la situación que ayudara a recuperar la legitimidad perdida.
- B. Convencer a la policía de que la participación ciudadana estaba justificada.** En un principio, los mandos policiales se negaron a aceptar la participación civil en la Comisión. Su principal argumento era que sólo los policías conocen las instituciones policiales, su funcionamiento y sus obligaciones como para emitir un diagnóstico relevante. La estrategia de convencimiento requirió probar mediante estadísticas que más de la mitad de la población pensaba que la policía era corrupta, por lo que un diagnóstico que no incluyera a civiles no tendría legitimidad alguna. Fue necesario, también, que los mandos policiales comprendieran que la función de la policía es proveer un servicio y que, por tanto, los usuarios tenían pleno derecho a opinar.
- C. Convencer a la policía de incluir a oficiales de distintos niveles jerárquicos.** Los mandos altos de la policía se resistieron fuertemente a la participación en la Comisión de oficiales de policía que no fueran altos mandos. Esto implicaba, desde su óptica, una violación a los principios jerárquicos de la institución. Fue necesario convencerlos sobre la importancia de la experiencia del policía de la calle y negociar no sólo la inclusión de policías de diferentes rangos, sino la posibilidad de tener reuniones que no incluyeran a los mandos altos.

3.2 Los resultados de la Comisión de Reforma Policial

Del trabajo de la Comisión de Reforma surgieron varios mecanismos institucionales fundamentales para la transición hacia un orden de respeto a los derechos humanos:

- 1. La oficina de asuntos internos.** Ante el mal comportamiento de la Inspectoría Interna y como paso previo para su reforma, se estableció como un cuerpo externo con la responsabilidad de investigar asuntos relacionados con la corrupción en el interior de la policía.¹⁰ Pronto se convirtió en una fuente crucial de información sobre el actuar policial. Por ejemplo, justo antes de la reunión de la Sociedad Interamericana de Prensa se presentó un caso de represión injustificada e inexplicable de periodistas por parte de la policía, lo que generó un fuerte escándalo en la prensa. Como era de esperarse, no se pidió explicación al jefe de policía, sino al Ministro del Interior, a quien se le solicitó que rindiera un informe frente al Congreso. El problema entonces era conseguir información, ante el hecho de que la que podía proveer la policía no era fiable. La actitud de los mandos policiales frente al Ministerio era hostil, dada la incomodidad que había generado la reforma. En esta situación, se

¹⁰ La aportación de Scott Dash sobre mecanismos de control y visibilidad es relevante. Se encuentra plasmada en “Función policial y transparencia”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 15, disponible para su descarga y consulta en la página del Instituto.

recurrió a la Oficina de Asuntos Internos para recabar la información, encontrar a los responsables y salvar el problema frente al Congreso.

- 2. La Defensoría del Policía.** La Defensoría del Policía fue constituida como un cuerpo civil e independiente con la función específica de velar por los derechos humanos de los policías. La idea de la que surgió, al igual que la Oficina de Asuntos Internos, provino de los oficiales de policía de bajo rango, miembros de la Comisión de Reforma. La estructura jerárquica y las prácticas autoritarias dentro de la policía hacían impensable que un oficial denunciara a su superior ante una autoridad que no fuera civil. Por esta razón, la defensoría fue concebida como un agente externo a la institución policial, liderada por un civil y conformada por parejas de civiles y policías. Este mecanismo institucional protegía a los oficiales de posibles injerencias o represalias por parte de los mandos policiales. Había un gran malestar en la institución policial ante el corte castrense y rígido de sus jerarquías, que conformaban casi un sistema de castas. La Defensoría del Policía fue un modo exitoso de atender las demandas de derechos humanos de los policías, sin que fuera necesario formar un sindicato.
- 3. Fomento a la participación en la Comisión de la Verdad.** Encargada de revisar las violaciones a los derechos humanos durante la época de violencia política. Se invitó a los policías a participar en los trabajos de esta comisión, reconociendo que es equivocado prejuzgar que éstos hayan sido siempre los victimarios. Los integrantes de los cuerpos policiales fueron también objeto de violaciones a los derechos humanos.
- 4. La Comisión de Viudas y Policías con Discapacidad.** Fue un intento por abordar las consecuencias de la violencia política y el terrorismo sufridas por los policías. Los policías discapacitados y las viudas participaron activamente en la definición de sus necesidades y de la agenda de trabajo. Una de las principales quejas referidas fue que recibían sólo la mitad de la pensión a la que tenían derecho, pues habían sido lastimados en el cumplimiento del deber. El principal argumento de las autoridades policiales para justificar este incumplimiento era la falta de recursos. Al asegurar que discapacitados y víctimas recibieran los beneficios completos, se ganó en apoyo y legitimidad.

Estos programas fueron de tremenda utilidad para vincular a los policías de base y el liderazgo civil en el Ministerio del Interior, lo que sirvió como puerta de acceso a los mandos de la institución. Se encontró que debajo de la cohesión y la mística del cuerpo policial, había una fuerte desconexión entre los mandos y la tropa. Por primera vez, los policías veían que los responsables del gobierno se preocupaban por sus necesidades, en ocasiones mucho más que los oficiales de rango superior.

Para asegurar el respeto a los derechos humanos en el futuro, estos mecanismos fueron complementados con la incorporación intensa del tema de los derechos humanos en la preparación de los nuevos policías. Para lograrlo, se contó con la cooperación de la Cruz Roja Internacional, que participó mediante la capacitación de instructores y la redacción

de un manual de operaciones respetuosas de los derechos humanos.¹¹ Fue difícil que la policía incorporara estas experiencias, pero con el tiempo se ha logrado.

3.3 Algunas lecciones del proceso de reforma en Perú

1. **Hacer la reforma policial con la policía.** No se puede implementar una reforma policial sin la cooperación de la policía. Comúnmente es necesario un liderazgo político y la participación de la sociedad; pero, en todo caso, la inclusión de los policías es fundamental.¹² Ésta debe abarcar no sólo a los altos mandos, sino también al policía de la calle, cuya experiencia es invaluable.
2. **Asegurar el bienestar del policía.** La retribución que recibe el policía por su trabajo suele ser baja. Si diversas dificultades económicas impiden un aumento generalizado de los salarios, es preciso otorgar complementos relevantes al bienestar del policía. Se debe garantizar el derecho del policía a la salud, a la vivienda, a una pensión y a un seguro de vida.¹³ Es necesario, también, promover un régimen justo de carrera policial, que permita el desarrollo personal y la promoción basada en méritos personales. Hay que abordar directamente las causas de insatisfacción del policía, que fomentan los abusos contra la ciudadanía, generan corrupción y propician un mal servicio.
3. **Combatir la corrupción desde el inicio.** Uno de los problemas que se detectaron en Perú fue que la corrupción estaba presente desde el inicio de la formación para ser policía. La admisión misma a la academia, por ejemplo, solía requerir diversos sobornos o algún padrinazgo en el interior de la institución policial. Para eliminar este problema, se delegó en la Universidad Católica la responsabilidad de aplicar los exámenes de admisión. De este modo, se aseguró que la admisión fuera, en la medida de lo posible, dependiente del mérito personal.
4. **Contar con un régimen disciplinario respetuoso de los derechos humanos.** La policía en Perú es parte del fuero privativo militar, por lo que el régimen disciplinario era muy rígido. No se logró sacar a la policía del fuero militar, pero se logró terminar con los castigos de privación de la libertad, las violaciones al debido proceso y otras prácticas contrarias a los derechos humanos.

¹¹ El *Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial* es un documento cuyo objetivo es establecer procedimientos y técnicas de intervención policial que resguarden el respeto a los derechos humanos de los civiles y los efectivos policiales por igual. Disponible para su consulta en http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2006/junio/15/manual_ddhh.pdf

¹² El caso de Colombia es una excepción, pues la reforma provino de la policía misma. Sobre esta reforma, se puede consultar “Función policial y transparencia”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 15.

¹³ Durante el gobierno de Fujimori, los fondos para estos programas solían ser robados por militares corruptos. Después de la transición, se trabajó para propiciar la participación de los policías en su administración y asegurando un manejo transparente. Desgraciadamente, los mandos altos se resistieron a estas medidas de transparencia y lograron, con el tiempo, revertir muchos de los avances en la materia.

- 5. Brindar atención especial a grupos vulnerables.** Por ejemplo, en el caso de las mujeres, es necesario atender el problema de acoso sexual dentro de las corporaciones y garantizar el otorgamiento de permisos de maternidad y lactancia. Otro grupo vulnerable al que se le debe prestar atención es el de los policías con discapacidad.

4. La reforma policial en Querétaro, Edgar Mohar Kuri

A pesar de las enormes diferencias entre el caso de Perú y lo que se vive en Querétaro, como puede ser la militarización de la policía, el nivel de preparación, la fuerza problemática de los mandos policiales, el tamaño de la institución, el problema de la guerra y el terrorismo y el carácter nacional, hay algunos puntos en común. Existen principios, muy vinculados con los establecidos por la ONU para la prevención del delito, de carácter universal, aunque todas las soluciones requieren de adaptación al contexto local. En Querétaro se está implementando una reforma que responde a lineamientos similares a los de Perú: una visión integral y multidisciplinaria con énfasis en buenos diagnósticos. La pregunta central es ¿cómo lograr una reforma que combine eficiencia, eficacia y respeto a los derechos humanos?

En Querétaro en este momento se trabaja en una reforma al sistema disciplinario y evaluación del desempeño, ambos fundamentales para la carrera policial y el crecimiento dentro de la institución. Parte integral de estos cambios implica la instauración de un sistema de rendición de cuentas que permita observar la conducta policial para evitar abusos y saber qué tan bien se hace el trabajo. El enfoque es integral: no sólo busca corregir los problemas de conducta, sino también prevenirlos. Por ejemplo, más que simplemente sancionar al policía que tiene una mala conducta, se busca analizar si estas conductas están vinculadas a malas prácticas institucionales, especialmente de gerencia policial. Si no hay políticas y lineamientos claros sobre la manera en que se debe hacer el trabajo policial para que sea a la vez efectivo y concordante con los derechos humanos, es muy difícil que el policía cambie. Por esta razón, un sistema efectivo de vigilancia y sanciones es insuficiente.

La implementación de estas medidas se ha logrado mediante la incorporación de diferentes controles laterales, que participan en la evaluación de desempeño policial. Por ejemplo, se ha establecido una oficina encargada de abrir la Secretaría de Seguridad Pública de Querétaro a las quejas de la sociedad en general y de recopilar la información de otras dependencias estatales y de la sociedad civil organizada. Estos actores ayudan a recabar información y sistematizarla, de modo que pueda ser utilizada para prevenir y corregir malas prácticas.

Un mejor manejo de información, como se ha dicho, permite anticipar los problemas. Por ejemplo, en la Secretaría se ha establecido un Sistema de Alertamiento Temprano, que se encarga de la detección y tratamiento de factores de riesgo que propician la mala conducta policial. Una de las principales herramientas en esta tarea de prevención es un servicio psicológico que constantemente busca señales que indiquen posibles problemas y ayuda a evitar que se desarrollen. El objetivo es evitar que se produzcan situaciones

previsibles que deriven en la baja de un elemento de la policía, lo que implica la pérdida del trabajo de un oficial, de la inversión que la corporación ha hecho en su preparación, y el ciudadano afectado por las malas prácticas.

Esta información también alimenta a la Coordinación de Asuntos Internos, una unidad conformada por abogados que se encarga de investigar conductas inadecuadas y, en caso de ser necesario, reunir los elementos necesarios para que el Comité de Honor y Justicia, encargado de la disciplina, haga su trabajo. Además, esta unidad genera informes útiles para detectar patrones, lo que permite mejorar la efectividad general del actuar policial. Estos informes pasan a otro cuerpo colegiado, el Comité de Estándares Profesionales, que conjunta la información con la proveniente del Sistema de Alertamiento Temprano, analiza los patrones y plantea cursos de acción para incidir sobre éstos: sugiere soluciones a los problemas, mediante la capacitación dirigida o el mecanismo de órdenes generales, y plantea modos de obtener más y mejor información. En particular, las órdenes generales son documentos que establecen políticas y procedimientos a los que se debe ajustar el policía en situaciones determinadas, lo que estandariza el servicio policial, da certeza jurídica al policía y al ciudadano y permite la evaluación del desempeño. Por último, un tercer órgano colegiado, la Comisión de Carrera Policial, se encarga de evaluar el desempeño y vincularlo con el desarrollo dentro de la corporación.

Como parte de un esfuerzo por atender las necesidades de los policías, se han aplicado algunas baterías de encuestas. Una de las principales preocupaciones que se han encontrado tiene que ver con la defensa que los policías reciben ante acusaciones de mala conducta. Históricamente, ésta era provista por los mismos abogados encargados de hacer la acusación, lo que implica un fuerte conflicto de intereses. Como respuesta a esta inquietud legítima, el proyecto del nuevo reglamento contempla la provisión de un servicio de defensa externo. El objetivo es que el policía pueda elegir quién lleva su defensa de entre un menú de despachos privados. La Secretaría absorbe todos los gastos y, mediante un sistema de evaluación, asegura la eficiencia y el buen servicio.

Como un segundo paso en este proceso, se está planteando establecer una auditoría independiente. Se ha elegido para esta función un modelo en el que el auditor no tenga una decisión directa sobre los casos, sino que supervise el trabajo del Comité de Honor y Justicia y la Coordinación de Asuntos Internos para asegurar que se apeguen a derecho.

Finalmente, en relación con la experiencia de Perú, en particular en cuanto al manejo político que requiere la reforma policial, es digno de mencionar el esfuerzo de la Secretaría en términos de comunicación social. Actualmente se cuenta con un medio de comunicación impreso para dar a conocer las iniciativas y los cambios en la institución. También se busca la retroalimentación por medio de encuestas de opinión, entre los policías y la población en general, y se estimula la participación activa de los oficiales en el proceso de reforma. Se espera que, en el futuro, estos policías sean quienes impulsen los cambios. En todo caso, la reforma aún está en proceso y, sin lugar a dudas, este tipo de intercambios proveen recursos fundamentales para hacerla más exitosa.

5. Preguntas y respuestas

1. Luis Gabriel Salazar, policía de Querétaro. El problema en México es que la Constitución brinda a las policías la posibilidad de definir su marco normativo interno, lo que da espacio para un amplio margen de discrecionalidad. ¿La Defensoría del Policía estableció de manera explícita un marco normativo y quién velará por su cumplimiento?

Gino Costa. La Constitución de Perú establece los derechos de todos los ciudadanos. Si las normas internas contradicen las garantías individuales, son claramente institucionales. Que las corporaciones tengan el derecho de establecer normas internas no les permite violar los derechos fundamentales. Ésta es la manera en que la Defensoría del Policía asumió su mandato. Esto, claro, tuvo que hacerse con cautela, pues, al ser independiente y externa, generó mucha incomodidad entre los policías, especialmente de los mandos altos. Para lograr la aceptación de las recomendaciones, se nombró a una persona con una gran experiencia y un perfil muy alto e intachable autoridad moral, pues sin la cooperación de las instituciones policiales, este cuerpo no podía funcionar.

El problema de cooperación fue muy evidente en el caso de Asuntos Internos. Por ejemplo, una investigación encontró una red de corrupción que incluía al general de una provincia. El ministro mismo difundió esta información como muestra de la voluntad del gobierno de luchar contra la corrupción. El problema fue que el reporte de Asuntos Internos debía pasar primero a un consejo de generales, que eran los encargados de imponer una sanción, y como lo que se había detectado era una práctica generalizada, no querían tomar represalias. Entendían que este tipo de prácticas era parte de sus prerrogativas. Decidieron, entonces, hacer tiempo hasta que el ministro se debilitara y se derrumbara. Al final, se logró que los responsables fueran castigados, pero no fue un proceso fácil.

2. José Luis Arce, municipio de Naucalpan. Primero, sobre los resultados de los programas en las municipalidades en Perú, en particular las policías comunitarias, ¿cómo fueron recibidas dado el desprestigio social? ¿Cómo lo enfrentaron? Segundo, dados los patrones culturales en la policía, ¿cómo enfrentaron la resistencia en el interior de las policías?

Gino Costa. El conflicto interno había hecho que la policía se concentrara en la lucha contra el terrorismo y descuidara la seguridad ciudadana. Para llenar ese vacío, se armaron policías locales ilegales. A fines de los años noventa, la policía decidió abrir oficinas de participación ciudadana en cada jurisdicción para recuperar ese espacio perdido. Desde entonces, este esquema de trabajo se ha difundido, pues, entre otras ventajas, permite un contacto directo e intenso entre policía y ciudadano. Los oficiales trabajan día a día con los líderes vecinales, reciben su apoyo, realizan trabajos conjuntos. Las oficinas de participación ciudadana, entonces, sirven como bisagras entre una policía aislada y la población resentida ante su mal desempeño.

En Perú existe, por un lado, una mala percepción de la policía; pero tanto la policía como la sociedad están conscientes de la necesidad de establecer mejores relaciones entre

ambas. En todo caso, existen fuertes limitaciones en la aplicación de este esquema. El principal es que los policías que no son parte de oficinas de participación ciudadana no están muy convencidos de la utilidad de tener una relación activa con la comunidad. Estos policías, entonces, mantienen la dinámica tradicional de desvinculación, de actitudes abusivas y de escasa preocupación por el servicio policial. El resto de la institución policial ve al policía comunitario como algo ajeno, como asistentes sociales, pues, desde su enfoque, el trabajo policial es de intervención y reacción.

Sería ideal que la actitud de las oficinas de participación ciudadana pudiera contagiar al resto de los elementos en la institución. Sin lugar a dudas, este esquema ha sido el más exitoso que se tiene en la policía peruana. En comunidades en las que no hay presencia policial, la policía comunitaria ha sido lo único que permite mantener la seguridad en amplios territorios.

Sobre la manera de incidir en la policía ante la resistencia, es preciso aclarar que no es una tarea fácil. La tensión entre los mandos y la autoridad civil siempre ha sido tensa. Ante la gravedad del problema de inseguridad y la presión social que se ejerce sobre los políticos, es evidente que la autoridad civil requiere a la policía. La técnica, aunque difícil, ha sido denunciar el mal trabajo, pero, siempre que lo amerite, sacar la cara por la policía, aplaudir la buena conducta y proteger a la institución policial de los embates injustificados de los medios. Es necesario enfatizar, además, los beneficios de la reforma policial para los policías mismos. Hay que tratar de convencer al policía de que es la única manera de ser más eficientes, mejor reconocidos y más respetados. De este modo, es preciso realizar un manejo inteligente y ecuánime, de modo que los policías no vean a la autoridad civil como un enemigo. Otra estrategia útil es apelar a la legitimidad ciudadana. En este sentido, abrir el debate es útil, pues la negociación a puerta cerrada con los generales que ven vulnerada su autoridad es una receta para el fracaso.

3. Juan Salgado, Fundar. Perú y Colombia son ejemplos de reformas exitosas que cuentan con una fuerte voluntad de la autoridad más alta sobre la policía. Si no existe esa voluntad política, no se cuenta con recursos y los criterios son técnicos y orientados a la eficiencia más que hacia valores democráticos, ¿cómo generar incentivos institucionales para la reforma?

Gino Costa. La reforma colombiana ha sido mucho más exitosa que la de Perú, que, a pesar de haber sido interesante, no pudo sostenerse a largo plazo. En Colombia la reforma policial comienza entre civiles, pero la retoman los mandos policiales y la implementan de manera veloz y radical. Se ha transformado el sistema de seguridad pública, que involucra activamente a los gobiernos locales. No sólo se ha reformado la policía, sino que la clase política ha asumido la responsabilidad y, por tanto, ha cambiado la forma de hacer seguridad ciudadana.

Sobre los incentivos institucionales para la reforma, lo primero es convencernos y convencer a los demás de que la eficiencia y los derechos humanos no están reñidos, lo cual demanda un esfuerzo de profesionalización, de invertir recursos en formación y capacitación, de modo que el policía tenga opciones respetuosas de los derechos humanos

para hacer su trabajo. Esto implica opciones y maneras para obtener pruebas, por ejemplo, contra el terrorismo. Se debe interiorizar que la velocidad no es el principal criterio para evaluar el trabajo policial. No hay soluciones mágicas. La paciencia, necesaria para no tomar los caminos cortos y violatorios de las garantías individuales, como la tortura, puede ser eficiente. Los casos de Querétaro y Colombia son ejemplos en este sentido. La verdadera contraposición es entre las políticas de mano dura, por un lado, y la democracia y los derechos humanos, por el otro.

Es necesario recordar, también, el valor que tiene un buen manejo de la información como modo de incidir sobre la opinión pública y generar la legitimidad necesaria para impulsar reformas. Es preciso tener una estrategia paciente, de explicación a la sociedad, de exposición de argumentos y comunicación de datos sólidos. El problema de seguridad pública está bajo control no cuando desaparece, sino cuando la ciudadanía percibe que alguien que sabe lo que hace está a cargo. Ésta es la importancia de la percepción de seguridad.