Supervisión de la policía por sociedad civil en México ¿Transición hacia la reforma policial democrática?

Antia Mendoza

"La *supervisión civil* conduce y promueve la democracia dentro de la policía"°

Resumen

I. Introducción: Democracia y la nueva *accountability* policial II. *Supervisión civil de la policía* III. Sociedad civil y los mecanismos de control externo policial IV. Aproximación al problema. ¿Transición democrática? V. El Monitor Civil de la policía en Guerrero, México VI. Desafíos VII. Conclusiones. Referencias

Introducción: Democracia y la nueva *accountability* policial

El presente escrito enfoca su análisis en las características y condiciones de la policía en democracia. Para ello, hace una breve revisión de las distintas estrategias vigentes de la *accountability* policial que forman parte de la reforma democrática.

Iniciaremos analizando el concepto de democracia. Ésta es la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno.[1] El concepto resulta accesible y remarca la participación ciudadana en tareas del Estado como condición necesaria para la democracia.

Respecto de la reforma policial democrática, Bayley señala los componentes pilares de un Estado democrático:[2]

- orientación a la ciudadanía
- respeto a la legalidad
- respeto a los derechos humanos
- rendición de cuentas y transparencia
- *supervisión civil*

Las especificaciones anteriores adquieren un sentido significativo e ineludible cuando nos referimos a las instituciones que procuran la

° Masaka, T. (2004).

1 *Dicicionario de la lengua española*. Vigésima segunda edición.

2 Bayley, D. (2006). *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad.* Oxford Press.

seguridad; entiéndase por dichas instituciones, la policía y las fuerzas armadas.

En este contexto, es necesario señalar que las instituciones policiales enfrentan diversos dilemas. Uno de ellos es observar los requerimientos democráticos que se les exigen; otro reto es enfrentar una realidad dinámica que cada día exige mayores esfuerzos, recursos, estrategias y perspectivas que incorporen la participación de actores externos a la policía.

De esta manera, expertos en reforma policial indican que las instituciones policiales que han iniciado y experimentado reformas estructurales de naturaleza democrática expresan, en sus mecanismos de *accountability* policial, la incorporación de herramientas y paradigmas contingentes a las necesidades y realidades que sus sistemas de seguridad y justicia enfrentan en el día a día. Dichas estrategias y perspectivas se proyectan e instrumentan en función de dos condiciones: identificación de problemas sistémicos de las instituciones policiales y acciones encaminadas a su resolución.

En este sentido, el nuevo marco que delinea la reforma policial democrática añade nuevos significantes y una *aproximación proactiva.* De acuerdo con Walker (2005), "el nuevo mundo de la *accountability* policial refiere dos elementos sustantivos. El primero alude a una serie de estrategias y herramientas diseñadas para mejorar la responsabilización policial; el segundo se refiere a esquemas conceptuales que asocien las estrategias y herramientas dentro de un programa coherente y funcional de reforma policial".

En su análisis, Walker (2005) identifica las estrategias y herramientas de su propuesta: reportes de uso de la fuerza y de otros incidentes críticos, mecanismos abiertos y accesibles en la recepción de quejas ciudadanas, sistemas de intervención temprana; además de la *supervisión civil de la policía*. Con respecto al marco conceptual, el autor expone una serie de elementos que deben considerarse: la modificación de la organización de las policías, el diseño y administración de estrategias de control del comportamiento policial en las calles, la colección y el análisis sistemático de información policial y la convergencia entre *accountability* interna y externa. La propuesta de Walker evidencia que los mecanismos de responsabilización policial trascienden la imposición y observancia de controles como única vía de regulación y rendición de cuentas en la actuación y desempeño de la policía, y contempla estrategias alternativas que faciliten el mandato y la actuación de la policía en términos de eficiencia y eficacia y en beneficio de la ciudadanía.

En este sentido, es oportuno recordar que, de acuerdo con los principios democráticos, los servicios policiales deben sujetarse a controles en el interior de sus instituciones y en el exterior de las mismas. Así, varios autores han encontrado que los controles internos cuentan con los mejores instrumentos para lidiar efectiva y rápidamente con los problemas de mala

conducta policial y determinar sanciones para su corrección y enmienda. En contraparte, los controles externos son resultado entre otros factores de la reacción frente a la mala conducta, el abuso, la corrupción policial y sobre la percepción y satisfacción de la ciudadanía en el desempeño y servicios policiales. Dicha percepción es necesaria al proveer una mirada ajena a la institución que observa los procedimientos internos y los supervisa.

En lo tocante al abuso policial, Okudzeto (2005) afirma que "son necesarias dos disposiciones: la primera, sancionar a los individuos responsables de abusos; la segunda, identificar y trabajar en las debilidades institucionales y en las prácticas perniciosas. Para cumplir con la primera medida es inevitable que autoridades judiciales y policiales investiguen y sancionen las faltas de manera contingente y proporcional; en la segunda instrucción pueden intervenir distintos indicadores: capacitación y profesionalización, formalidad en el cumplimiento de la normatividad, el diseño e instrumentación de protocolos operativos y el seguimiento de nuevas pautas o paradigmas policiales como la policía comunitaria o de proximidad"[3]. En esta misma dirección también puede agregarse que la mirada civil también expresa e incentiva, transformaciones más profundas que benefician la relación, entendimiento y colaboración entre sociedad y policía.

Las policías de regímenes democráticos han asimilado gradualmente que están permanentemente sujetas a la revisión y escrutinio de diversas autoridades y estructuras. Muchos de estos mecanismos de observación y supervisión son externos: parlamentos/congresos, medios de comunicación, ciudadanía, organismos de la sociedad civil, comisiones y centros de derechos humanos, veedurías civiles y, en un gran número de casos, agencias de supervisión policial. Al respecto, Bayley y Sheering (1997) señalan que "algunas autoridades policiales entienden que la eficacia de su servicio enfocado en la ciudadanía, en la mayoría de los casos, depende de la aceptación de la supervisión y control externos".

Otros elementos sustantivos para los servicios policiales democráticos son:

- El irrestricto respeto a los derechos humanos en la instrumentación de facultades policiales.
- Procedimientos claros de supervisión y controles democráticos.
- Sistemas disciplinarios internos fuertes, adecuados y justos.
- Cooperación entre los mecanismos internos y externos de *accountability* policial.
- Organismos independientes que reciban y tramiten quejas ciudadanas derivadas de abuso o mala conducta policial.
- Supervisión por parte del parlamento, las legislaturas o los consejos locales.
- Interacción, interlocución y articulación obligatoria entre la policía y la ciudadanía.

3 Okudzeto (2005). CHIR's 2005 report. Police accountability: too important to neglect, to urgent to delay.

En este entendido, los controles internos y externos tendrían que actuar de manera articulada, equilibrada y complementaria para incidir en el mejoramiento de la actuación y el desempeño de la policía. En un escenario "ideal", los controles externos e internos deberían interactuar y converger en la idea de actuar como contrapesos que incidan directamente en la calidad de los servicios policiales y la percepción ciudadana sobre ellos.

En síntesis, los mecanismos de supervisión deben cumplir con las funciones de observar, supervisar y regular de manera eficaz la actuación, el desempeño y la instrumentación de las atribuciones de la policía, asimismo pueden incidir en los servicios adicionales que la policía presta a la ciudadanía. De acuerdo con las reflexiones expuestas, este análisis se enfoca principalmente en una de las tendencias más recientes de control externo, *la supervisión civil de la policía.*

II. Supervisión civil de la policía

La policía enfrenta nuevos desafíos para responder y rendir cuentas, así como para contener y atender la dinámica delictiva. Este escenario demanda la construcción de mecanismos y herramientas integrales y paradigmas proactivos incluyentes. Entre estos dispositivos se encuentran el *compstat*, los sistemas de intervención temprana, las encuestas de opinión pública (percepción), las encuestas de satisfacción pública y la *supervisión civil de la policía*.

La *supervisión civil* es un mecanismo clave y un paradigma reciente en la *accountability* policial moderna. El primer esfuerzo tiene lugar en Estados Unidos, como resultado de la recomendación de la Comisión McCone en 1965, derivada de los disturbios de Los Ángeles por tensiones entre la policía y minorías étnicas.[4] Los mecanismos de supervisión civil se han promovido particularmente en los países que padecen severas crisis en sus sistemas de justicia, y en respuesta a la falta de confianza y credibilidad ciudadana en las investigaciones que dirige la policía sobre sus propios miembros (asuntos internos). Entre los objetivos que las autoridades supervisoras se han impuesto, se encuentra la instrumentación de reformas que faciliten el restablecimiento del vínculo de confianza entre ciudadanía y policía; además de responder y satisfacer la demanda ciudadana, la *supervisión civil* también tiene el propósito de proporcionar información a las autoridades policiales y a la ciudadanía, la cual permita, instrumentar estrategias de mejora en sus estándares de calidad sobre su actuación y desempeño, y en la resolución de problemas internos y sistémicos.

Los mecanismos de supervisión son producto de la reacción ante la falta de confianza y credibilidad ciudadana en las investigaciones que dirige la

4 Neil, R. (2002).

policía sobre sus propios miembros (controles internos) y ante la deficiente y disfuncional relación entre la policía y la ciudadanía a la que sirve. En dichos contextos, las autoridades han instrumentado reformas que permitan restablecer la confianza entre la ciudadanía y la policía, así como garantizar que las condiciones de trabajo de los oficiales sean óptimas, tanto para los ciudadanos como para la propia institución (Dash, 2006; Walker, 2001).

De acuerdo con Dash (2006), la supervisión implica el escrutinio independiente de la policía, interno o externo tanto a funcionarios como a operaciones a efectos de mejorar la rendición de cuentas y la supervisión, para beneficio del público y la policía.[5]

En la última década, la *supervisión civil* ha ganado una posición relevante en Estados Unidos,[6] algunos países de Europa, en Australia y en zonas de post-conflicto como Sudáfrica e Irlanda del Norte, con resultados significativos y mensurables.

De acuerdo con un investigador sudafricano, "La *supervisión civil* tiene una significativa aportación a las democracias emergentes, donde la policía tiene pobres controles sobre su propio desempeño, y los mecanismos de supervisión externa son generalmente insuficientes para investigar a profundidad". También señala que los mecanismos de supervisión que operan fuera de la policía usan sus limitados recursos para ayudar al Estado de Derecho, y asimismo monitorear y controlar su propio comportamiento.

La mayoría de los países que cuentan con sistemas de *supervisión civil* han creado agencias o cuerpos externos a la policía bajo el amparo y el mandato del Estado. En este sentido, dichos organismos tienen poderes y facultades para revisar, monitorear, supervisar y/o auditar a los departamentos o corporaciones policiales en cuanto a su actuación y desempeño, y para elaborar y emitir recomendaciones a los departamentos de policía. En el caso de Irlanda del Norte, la Oficina del Ombudsman de la Policía, además de las atribuciones anteriores, tiene la potestad de aplicar medidas disciplinarias y sanciones a la policía local.

De acuerdo con su clasificación, Neild resume las variantes de *supervisión civil* vigentes más representativas:

A. *Modelo independiente o de Clase I*. Este sistema emplea los servicios de investigadores profesionales civiles, quienes reciben las denuncias, llevan a cabo investigaciones iniciales, revisan los informes policiales y formulan recomendaciones a los jefes de policía. Éste es un modelo alternativo al órgano disciplinario interno.

5 Dash, S. (2006). Servicios policiales, no fuerzas policiales. Democratización de la aplicación de la ley en Estados Unidos y alrededor del Mundo. PARC

6 Walker (1998). Se observa que 80% de las ciudades más importantes de Estados Unidos presentaron algún tipo de revisión ciudadana.

B. Los sistemas de *Clase II* emplean a civiles para revisar los procedimientos, informes e investigaciones policiales y formulan recomendaciones. El personal policial lleva a cabo las investigaciones iniciales a partir de la recepción de la denuncia.

C. En la *Clase III* se ubican los sistemas que tienen entre sus tareas la recepción de denuncias, investigaciones iniciales y posteriores, y la elaboración de recomendaciones al jefe de la policía, las cuales se ejercen por el órgano de relaciones institucionales del propio departamento policial. En este modelo, si el demandante no queda satisfecho con los resultados, puede dirigirse a un panel de apelaciones compuesto por policías y civiles. Dicho panel revisa el caso y formula recomendaciones al jefe de la policía en caso de ser procedente.

D. La *Clase IV* agrupa a sistemas que cuentan con un auditor que revisa el procedimiento seguido por las denuncias y formula recomendaciones al respecto, sin investigar casos particulares. En San José, California, el auditor independiente revisa todas las quejas de exceso de fuerza, y por lo menos 20% de otros tipos de quejas. El auditor se comunica con los demandantes e inquiere sobre su satisfacción con el procedimiento de veeduría.[7]

Entre las funciones sustantivas de los sistemas de *supervisión civil de la policía* podemos mencionar los siguientes:

- Supervisar los procesos de queja en contra de los cuerpos policiales.
- Atender y satisfacer la queja ciudadana.
- Documentar, analizar e interpretar patrones de abuso o violaciones a los derechos humanos por parte de los servicios policiales.
- Detectar necesidades de carácter técnico, estructural o de gestión en las instituciones policiales.
- Evaluar prácticas y desempeño policial.
- Emitir informes y recomendaciones para fortalecer y mejorar la práctica policial.
- Participar en la construcción de políticas que contribuyan a la modernización y democratización de la policía.
- Redefiniciones en la relación policía y ciudadanía.

Las metas principales de un sistema de supervisión policial son:

- Mejorar la responsabilización policial.
- Impulsar la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía.
- Facilitar respuestas y resoluciones justas con respecto a quejas contra la policía.
- Facilitar aprendizajes en la ciudadanía y en las instituciones policiales.

7 Walker (1998).

- Generar propuestas contingentes y funcionales encaminadas a la resolución de problemas estructurales de la policía.
- Generar propuestas contingentes y funcionales encaminadas a mejorar la actuación y el desempeño en los servicios policiales.

III. Sociedad civil y los mecanismos de control externo policial

La incursión de organismos de la sociedad civil en distintos ámbitos es cada vez más habitual en los contextos democráticos. De acuerdo con el Banco Mundial, "Las organizaciones civiles (OSC) han ganado protagonismo como actores de asistencia para el desarrollo mundial. Las OSC también se han convertido en importantes canales de prestación de servicios sociales y de ejecución de programas alternos de desarrollo, especialmente en regiones donde la presencia gubernamental es débil, o presentan situaciones posteriores a conflictos o donde la experiencia de la sociedad civil complementa y equilibra las acciones del gobierno".[8]

Una de las arenas en las que organismos de la sociedad civil participan actualmente es la seguridad pública. Particularmente en este campo, la tarea de la sociedad civil es señalar necesidades y expectativas ciudadanas respecto de la actuación del Estado; no obstante, es relevante mencionar que otra de las funciones centrales de la sociedad civil es la de supervisar, en la medida de sus posibilidades y alcances, que las funciones policiales se efectúen en función de los principios democráticos.

En relación con la incursión de la sociedad civil en temas antes "exclusivos" del Estado, el UNDP refiere que el buen gobierno "refleja un proceso virtuoso construido a través del diálogo entre las instituciones, los mecanismos y/o acuerdos entre entidades y la participación pública".[9] Dicho diálogo e interacción es resultante de procesos estratégicos, de sinergias y voluntad política para negociar y comprometer decisiones y acciones de gobierno. [10] En este sentido, mientras el buen gobierno involucra naturalmente al Estado y a sus estructuras, también las trasciende e incluye al sector privado y a los organismos de la sociedad civil. Entre las condiciones que exhibe el buen gobierno podemos mencionar las siguientes: "coparticipación, orientación al consenso y a la rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad, efectividad, eficiencia, equidad, y la instrumentación de prácticas incluyentes y respetuosas de la ley".[11]

8 Banco Mundial. Sociedad Civil, estadísticas. Consultado el 4 de mayo de 2007. Disponible en http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621524~menuPK:1613473~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html

9 Citado por Caparini (2002).

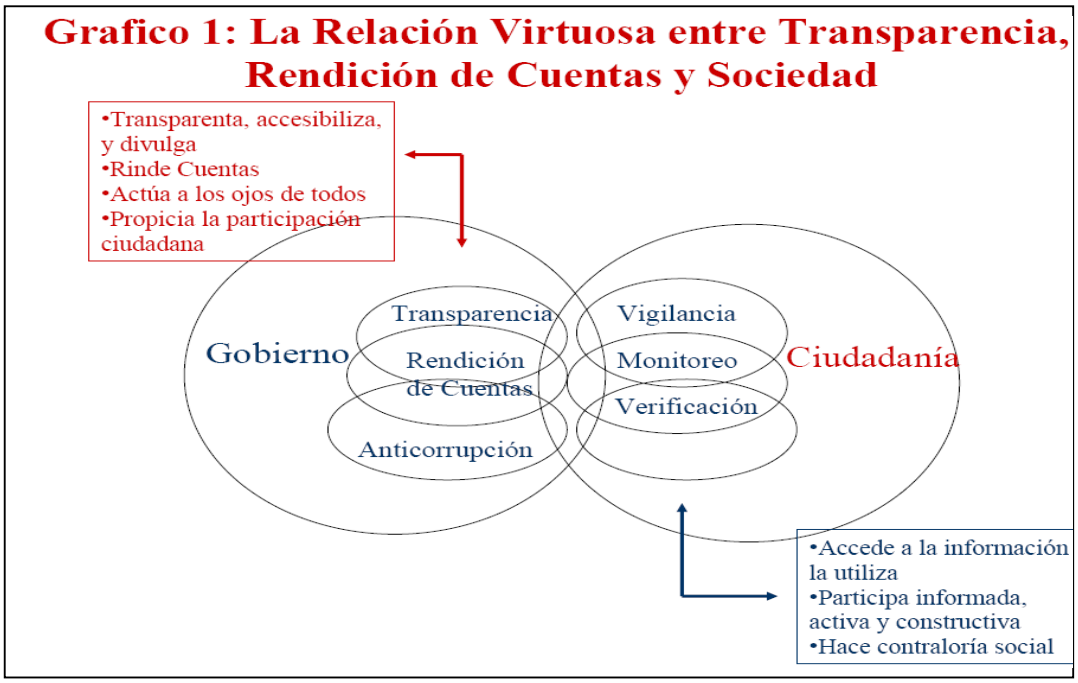
10 UNDP Human Development Report: Romania 2002, cap. 2, 53.

11 What is Good Governance?, UNESCAP, http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm

En adición, Caparini (2002) señala que el buen gobierno atiende la relación entre el Estado y la sociedad civil, y esta última centra su interés en los mecanismos con los que el gobierno ejerce sus atribuciones. Asimismo, destaca la necesidad de construir confianza y de mantener un diálogo permanente entre el gobierno y los gobernados. Para ello, es necesaria una amplia participación entre sociedad civil y gobierno que contribuya a un intercambio recíproco de información, la cual se precisa para la toma de decisiones y su legitimidad. En este sentido, la *accountability* contribuye a que el gobierno actúe de manera más responsable, transparente y siempre en función de la ley. Ante este panorama, la sociedad civil juega un papel relevante para ayudar al Estado a construir una cultura de *accountability* ante diversas instituciones, autoridades y estructuras.

El siguiente gráfico pretende sintetizar esta valoración, y ejemplifica la interacción entre las esferas gubernamentales y civiles. Así, describe de igual modo las funciones y variables que intervienen en el proceso de transparencia y rendición de cuentas instrumentadas por el gobierno y la sociedad.

Grafico 1: La Relación Virtuosa entre Transparencia, Rendición de Cuentas y Sociedad



Fuente: Berthin, G. Transparencia para la Eficacia de las Políticas Públicas en América Latina: ¿Avances y agenda pendiente?

A modo de reflexión, podría afirmarse que los organismos de la sociedad civil en Estados democráticos están realizando esfuerzos permanentemente para mantener mecanismos de rendición de cuentas que incidan en las políticas y prácticas de la policía. En términos prácticos y sólo en algunos

contextos, la sociedad civil ha presionado y negociado con instituciones policiales y autoridades políticas para transformar la práctica policial vigente.[12] Ante esta discusión, habría que añadir que la sociedad civil debe involucrase a fondo en la temática y realidad de la policía y generar propuestas que sean válidas y coherentes con las condiciones, mandato y expectativas que se generan en torno a la actuación y las funciones policiales.

Para sintetizar, se refieren los siguientes estándares de la actuación policial en contextos democráticos:

- Actuar invariablemente con apego a la legalidad.
- Proteger los derechos humanos.
- Proveer servicios policiales imparciales y justos.
- Proveer servicios policiales independientes a intereses políticos y partidarios.
- Promover y facilitar controles externos civiles.
- Incorporar a expertos civiles en la formación y entrenamiento de la policía.
- Orientar la actuación policial hacia el servicio ciudadano.
- Contar con códigos éticos que garanticen integridad personal y profesional en los servidores policiales.
- Promover que los mecanismos de responsabilización policial se dirijan a múltiples audiencias: ejecutiva, legislativa, judicial, legal, administrativa, interna (códigos éticos) y externas (ombudsman, organizaciones de la sociedad civil enfocadas en prácticas policiales respetuosas de los derechos humanos, consultoría y grupos comunitarios, etcétera).

En conclusión, puede decirse que la aproximación e intervención de la sociedad civil en el ámbito de la seguridad son singularmente valiosas si promueven el intercambio y el aprendizaje significativo entre Estado y sociedad, y trascienden la pugna existente entre ambas estructuras. En este sentido, la experiencia indica que cualquier intento y esfuerzo de reforma policial requiere la construcción de alianzas para que sea sostenida. En este caso, sociedad civil y Estado construirían las prácticas, las decisiones y las políticas en torno a la seguridad de manera articulada.

12 Paul Chevigny, Edge of the Knife: Police Violence in the Americas ,New York: The New Press, 1995.

IV. Aproximación al problema. ¿Transición democrática?

Antes de proseguir se revisará la transición de algunos países hacia procesos estructurales democráticos.

El contexto en América Latina es muy distinto del de países que han instaurado mecanismos de control externo dirigidos por personal civil. Incluso en la misma región, los sistemas y condiciones de la policía muestran estadios divergentes en cuanto a sus procesos de reforma y democratización.

En América Latina las policías se caracterizan por la doctrina militar, la cual sienta su origen en el propósito de que los gobiernos en el poder controlaran y reprimieran políticamente a la ciudadanía con el razonamiento de preservar el orden y la paz pública.

Los procesos de reforma en la región se iniciaron en la década de 1980; entre los primeros avances suscitados se cuenta la transformación del concepto de "seguridad pública" por el de "seguridad ciudadana". Este nuevo modelo revela mayor coherencia con el Estado democrático y el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Ante este nuevo esquema, el Estado tuvo que adoptar e instrumentar concepciones y procedimientos congruentes con los principios democráticos, mismos que implicaban reformas en sus políticas, su operación y en la relación con la comunidad. No obstante, aun con los mecanismos de reforma en proceso, la inercia de la tradición militar en las policías ha marcado la pauta en la relación e interacción entre policía y ciudadanía; entre dichas inercias se señalan el uso excesivo de la fuerza y muertes de civiles a manos de uniformados.

Sin duda, pese a los esfuerzos democráticos de casi dos décadas en la región, la policía ha persistido en la utilización de métodos ilegales que socavan los esfuerzos de transición democrática. Es un hecho que una gran cantidad de reformas o, en su caso, de mecanismos de reforma instrumentados en diversas instituciones policiales no siempre se acompañan de cambios estructurales en la organización policial. En este entendido, las iniciativas de reforma policial emprendidas no inciden en la percepción pública ni la incorporan en sus estándares de evaluación para la posterior promoción de políticas y cambios sistémicos en los servicios policiales.

El caso de la policía mexicana es tristemente célebre por sus actos de corrupción; no obstante, en México, al contrario de lo que ocurre en otros países con procesos democráticos incipientes, se ha pensado en una

reforma que la haga más militar para contener y contrarrestar las secuelas causadas por la descomposición moral.[13]

Un componente adicional de gran relevancia que legó la tradición militar a las nuevas democracias es la falta de control sobre la policía. En respuesta a ello y a la percepción de impunidad en el interior de algunas corporaciones policiales, se han insertado paulatinamente mecanismos más formales de supervisión interna. Al respecto, Frühling señala que la falta de objetividad de los procedimientos de control interno llevó a la creación de diversas expresiones de control externo en América Latina.

En Brasil, por ejemplo, se creó la Oficina del Auditor de la policía en el Estado de Sao Paulo, la cual actúa como un defensor de los ciudadanos haciendo públicas las denuncias de abuso policial. Entre 1995 y 1999 fue establecida, en los más importantes estados del Brasil, la figura del Defensor de los ciudadanos contra la violencia policial. Esta suerte de ombudsman (ouvidoría de policía) recibe hoy en día las quejas sobre violencia policial civil y militar. El primer ouvidor en la primera fase de establecimiento dio prioridad a los casos de asesinato, tortura, abuso de autoridad y amenaza. Entre los beneficios que provee la ouvidoría se encuentra el de cambiar la percepción de que la policía es brutal y goza de impunidad. La función del ouvidor sin duda ha contribuido a la responsabilización de los cuerpos policiales en Brasil, y sus pronunciamientos son escuchados con seriedad por las autoridades policiales.

Otro caso de la región es Colombia, que creó la figura del Comisionado de la Policía como parte de la reforma policial de 1993 con el propósito de vigilar las acciones de los policías. Sin embargo, esta instancia resultó inocua dado que no contó con herramientas de sanción y castigo. Los directores de la policía de la época debilitaron con éxito la figura del comisionado para despojarlo de toda posibilidad de fiscalización de la institución.[14]

En el caso de El Salvador, comenzó a operar con plenas funciones la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil (IGPNC) en 2002 con el propósito de controlar y supervisar a todas las unidades de control interno de la policía (de Asuntos Internos, Disciplinaria, de Control y de Derechos Humanos). Esta Inspectoría, compuesta por funcionarios no-policiales, participa en los procesos para presentar quejas y observar la veracidad de las denuncias en contra de la policía.[15]

---

13 Arroyo, M. (2003-2004). "Evaluando la 'estrategia Giuliani': la política de cero tolerancia en el Distrito Federal", Working Paper Series, La Jolla, California, Center for US Mexican Studies - Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), USMEX.

14 Llorente, María Victoria, "Perfil de la Policía colombiana", en *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec-Norma, 1999, pp. 391-473.

15 Hidalgo Alvayero, Sylvia y Juan Ricardo Gómez, "La Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador un modelo de control y supervisión ciudadano de Instituciones Policiales". Panel "Seguridad ciudadana y coordinación interinstitucional". Seminario Internacional Networking of networks: sharing knowledge. Center for Hemispheric

Este breve recorrido permite observar los distintos esfuerzos para construir y mantener mecanismos de supervisión a cargo de personal civil.

En México, la reforma policial no ha logrado consolidarse ni iniciar mecanismos formales y estrictos de *supervisión civil* de la actuación policial. En nuestro país, la experiencia existente en torno a controles externos comprende acciones de recepción y seguimiento de quejas sobre la actuación policial por instancias autónomas como las Comisiones de Derechos Humanos (nacional y estatales) y de centros que defienden y promueven los Derechos Humanos. De acuerdo con un análisis realizado por prestigiadas instituciones académicas,[16] los resultados en torno a la función de las comisiones de derechos humanos, a pesar de ser mecanismos naturales de control policial, muestran que su labor se ha centrado en una tarea compilatoria y descriptiva, que carece de análisis proactivo. En este sentido, no han logrado potenciar sus atribuciones como locomotoras de cambio. Asimismo, se observa la ausencia de capacidades y recursos para actuar como un sistema de alerta e intervención temprana[17].

En el mismo tenor, "existe un gran número de asuntos relacionados con la policía y con la seguridad, que no son manejados de modo adecuado por las comisiones de derechos humanos en México. Entre otros, la victimización de la policía sigue siendo un área algo gris, dado que las denuncias en este terreno no suelen llegar a las oficinas del ombudsman. Además, dichas oficinas emiten recomendaciones dirigidas a funcionarios con el objetivo de corregir o reparar daños ocasionados por violaciones a los derechos humanos, y no necesariamente avanzan reformas estructurales que pondrían fin a los patrones sistemáticos de abuso policial".[18]

Desde esta perspectiva, parece clara la necesidad de una instancia que realice las funciones de detección, análisis y formulación de propuestas técnicas con una aproximación e intervención proactivas. Al respecto, Walker (2001) afirma que la ausencia de mecanismos de control de la discrecionalidad policial sólo agrava la situación y se convierte, entonces, en otro problema.

Con fundamento en esta amplia reflexión, la creación e instauración de un sistema de *supervisión civil de la policía* parecería ser la vía más apropiada para cumplir con las funciones que no ofrecen las anteriores dependencias; asimismo, también facilitaría la interacción entre la ciudadanía y los servicios policiales.

Defense Studies (CHDS), National Defense University-Washington, ANEPE-Chile. Celebrado en Santiago de Chile del 27 al 30 de octubre de 2003.

16 Análisis sobre la función de control de las comisiones de derechos humanos. Fundar, Centro de Análisis e Investigación,l Instituto Tecnológico Autónomo de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

17 Propuesta Inicial para la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, presentada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) y el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan.

18 Idem.

V. El Monitor Civil de la policía en Guerrero, México

La Montaña de Guerrero en México, ubicada al sur del estado, exhibe una serie de condiciones que revelan diferencias sustantivas con respecto a otras entidades rurales y urbanas del país. Para analizar el contexto es necesario describir algunas de sus características. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2000), en la Montaña de Guerrero se localizan los municipios más pobres de Guerrero y algunos de la República Mexicana,[19] entre ellos Metlatónoc, que ocupa el primer lugar a nivel nacional en índice de marginalización [20] . Las comunidades que comprenden la Montaña de Guerrero concentran poblaciones indígenas pertenecientes a las etnias mixteca, náhuatl, tlapaneca y amuzga, que se gobiernan a sí mismas a partir de una mezcla de prácticas híbridas (tradicionales y modernas) en las que participan asambleas comunitarias y autoridades ejidales y municipales.[21]

Entre los fenómenos más relevantes de la región se encuentran el cultivo de enervantes, especialmente de amapola, y la militarización. De acuerdo con estimaciones oficiales, dicha zona aporta 63% de la producción nacional. Según datos del Centro de Derechos Humanos Tlachinollan, en los municipios de Metlatónoc, Zapotitlán Tablas y Acatepec, poblaciones muy pobres con alta incidencia en la siembra de amapola, se presenta una gran cantidad de casos de retenciones ilegales, interrogatorios, cateos domiciliarios, alteración de la vida comunitaria, retenes, daños a la propiedad y violaciones sexuales por parte de elementos del ejército mexicano.

En un análisis estadístico del periodo comprendido entre junio de 1996 y abril de 2004, se registraron 68 casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros del ejército mexicano. Los tipos de violación se clasifican en: interrogatorios, retenciones ilegales, torturas, violación de domicilio, fabricación de delitos, incomunicación, intimidación, daños, lesiones, ejecuciones extrajudiciales, alteración de la vida comunitaria, cercos militares, detenciones arbitrarias, hostigamientos y violaciones sexuales, investigaciones ilegales, ataque armado, traslados ilegales a instalaciones militares, cateos ilegales, ejecución sumaria, violaciones de debido proceso, afectación al patrimonio, abusos de autoridad, afectación al libre tránsito y obstrucción de la labor periodística. Tales hechos se consumaron en 59 comunidades indígenas.[22] Es pertinente decir que ninguno de estos casos ha sido atendido por autoridades civiles;

19 El municipio de Metlatónoc es considerado como el municipio más marginado entre 2,400 municipios de México. También en la Montaña de Guerrero se encuentran los municipios ubicados en los lugares 7, 12, 16 y 19.

20 Término que refiere, a un proceso social histórico en el cual se ha desprovisto de servicios, de recursos y oportunidades a determinados grupos y comunidades.

21 Rowland, A. (2005). Policía comunitaria en la Costa Chica y la Montaña de Guerrero.

22 XI Informe. Tejedores de Esperanza. La lucha de los pueblos indígenas de Guerrero. Junio 2004-mayo 2005.

en lugar de ello, las denuncias interpuestas han sido turnadas al ministerio público militar por considerarse que éste es el órgano investigador indicado.

Asociado al escenario anterior, en la década de 1990 la región montañosa de Guerrero mostró un incremento muy significativo en el índice de delitos violentos, entre los que prevaleció el robo a mano armada, violaciones sexuales, secuestros y homicidios en los caminos de las comunidades de la Montaña. En este periodo, los índices delictivos se exacerbaron en la región y no se evidenciaron indicios de que el gobierno se interesara por adoptar una estrategia estatal orientada a la solución del problema. La situación de inseguridad se volvió crítica y condujo a la integración de una movilización ciudadana y la adopción de una iniciativa, "la policía comunitaria", que requería de la participación ciudadana en una de las tareas sustantivas del Estado: la seguridad pública.[23]

En este contexto, en 1995 las comunidades de la Montaña crean la policía comunal o "comunitaria" ante la escasa presencia y la poca eficiente actuación de las policías municipales y estatales, e incluso de las fuerzas militares. La comunidad basó su iniciativa para formar una fuerza policial voluntaria y local en su interpretación de artículos actualmente modificados de la Constitución Mexicana, que establecen la autonomía y la autodeterminación de las regiones y comunidades indígenas, y en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).[24]

Ante este complejo ensamblaje, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña ha intervenido en la defensa de víctimas y en la investigación de presuntas violaciones a derechos humanos desde hace 15 años. Entre las quejas más recurrentes que atiende Tlachinollan se encuentran las que se refieren a violaciones a derechos humanos por parte de las policías de la Montaña y de los cuerpos de seguridad, así como las que competen a presuntas violaciones a derechos humanos por parte de la policía comunitaria[25] (iniciativa comunal) en las regiones de la Montaña y la Costa Chica.

En estas condiciones, surge la iniciativa del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) —organismo especializado en estudios de reforma policial, con experiencia en la evaluación de rendición de cuentas, que se aproxima y colabora positiva y respetuosamente con instituciones policiales desde una visión proactiva y de interacción conjunta— y del Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Guerrero, de unir capacidades e instrumentar un mecanismo de control policial civil en la zona referida.

---

23 Diseño Institucional del Monitor Civil de la policía y de las fuerzas de seguridad en la Montaña de Guerrero, México (2007). Insyde, Fundar y Tlachinollan.

24 Rowland, A. (2005). Policía comunitaria en la Costa Chica y la Montaña de Guerrero.

25 El termino "policía comunitaria" no está relacionado con el paradigma de policía de proximidad. Se refiere a la construcción de un sistema alterno de seguridad instaurado por las comunidades de la Montaña y la Costa Chica de Guerrero, México.

Por su parte, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan cuenta con una amplia experiencia y legitimidad entre los organismos de derechos humanos en el país, y con un sólido equipo interdisciplinario que ha conseguido el respeto de las comunidades locales y de las autoridades públicas en sus funciones, y nunca ha traicionado su independencia ni su actitud crítica frente al abuso del poder. Su principal motivación es la defensa integral de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Actualmente, Tlachinollan cuenta con el equipo de abogados más grande (y seguramente el más sólido) de todas las organizaciones de la sociedad civil en México.[26]

En 2004, ambos organismos civiles convergen en una primera etapa y conciben un proyecto común que conjunta capacidades y experiencia en sus respectivos ámbitos de acción para crear un mecanismo de control sobre la policía y los cuerpos de seguridad en la región de la Montaña de Guerrero.

Tiempo después se suma al proyecto Fundar, Centro de Análisis e Investigación, con una basta experiencia en el monitoreo de los sistemas de *accountability* (presupuestal) de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la documentación de las relaciones entre las autoridades de seguridad pública y los ciudadanos en la Ciudad de México, en las cuales identifican patrones de maltrato y abuso.

La materialización de la presente iniciativa responde al objetivo común de desarrollar un esfuerzo concreto por parte de la sociedad civil para supervisar a los cuerpos de policía y promover la reforma estructural de las actividades policiales y, en el caso de los cuerpos de seguridad, la incorporación de prácticas respetuosas a los derechos fundamentales de la ciudadanía, en sus funciones de seguridad pública.[27]

Ante una misma perspectiva y desde distintos campos de competencia, las tres organizaciones de la sociedad civil encaran una iniciativa inédita que involucra importantes desafíos, los cuales se han ido enfrentando desde la misma concepción del proyecto.

VI. Desafíos

El contexto en el que se establece el primer monitor policial y de los cuerpos de seguridad en México, probablemente, no resulta ser el idóneo para iniciar un esfuerzo de *supervisión civil*. No obstante, las necesidades de la región y la escasa capacidad del Estado para transformar las condiciones de las poblaciones de la Montaña en materia de seguridad y de garantías democráticas, indican la innegable oportunidad de potenciar las capacidades

26 Propuesta Inicial para la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, presentada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) y el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan.

27 Idem.

de tres organizaciones comprometidas y con experiencia en *accountability*, *reforma policial democrática* y derechos humanos en beneficio de las propias instituciones policiales y de seguridad y, en consecuencia, de la ciudadanía.

Entre los principales retos que se observan se encuentran los siguientes:

- Lograr la apertura y participación de las instituciones policiales y de seguridad en la región de la Montaña.
-Transmitir las funciones sustantivas de supervisión civil en el sector de seguridad a las autoridades policiales, municipales, locales, a la comunidad y a las fuerzas de seguridad en el estado de Guerrero, específicamente en la región de la Montaña.
- Construir una aproximación que observe las contingencias políticas de las instituciones policiales y de seguridad, así como las de la región.
- Construir procesos de confianza y legitimidad entre las instituciones monitoreadas y las comunidades de la Montaña.
- Desarrollar procesos que contemplen la construcción de capacidades locales para generar transformaciones graduales que impacten en las estructuras de las instituciones.
- Incorporar en la aproximación y en la intervención del Monitor, conocimientos sobre la cultura policial, organización, políticas, mandato, contingencias, etc.
- Formar mecanismos de supervisión civil que reconozcan y respeten la experiencia de la policía en la compleja tarea de combatir la delincuencia, la inseguridad y la atención a la ciudadanía.[28]
- Generar incentivos para la apertura y la colaboración entre las instituciones monitoreadas a mediano y largo plazo.
- Reconocer los avances y las buenas prácticas dentro de la policía, y dignificarlas públicamente.
- Lograr una aproximación proactiva, respetuosa y de colaboración con las instituciones monitoreadas.
- Promover la construcción de un mandato legal que fortalezca la participación civil en la supervisión de la policía en la Montaña de Guerrero.

Asimismo, es relevante contemplar que para cualquier tipo de supervisión civil es necesario formar parte de una gran estructura de rendición de cuentas. La supervisión civil, por sí sola, no puede garantizar que la policía actúe responsablemente.[29]

Si bien se contempla un amplio espectro de desafíos, éstos se han analizado desde una perspectiva crítica y proactiva, que ha implicado la construcción de estrategias, de capacidades, de capacitación y de asesoría por parte de expertos en el concierto internacional de la supervisión civil.

28 Bruce, D. (2002). Centre for Studies in Violence and Reconciliation in South Africa.

29 Finn, P. (2001). Citizen review of police. Approaches and implementation. National Institute of Justice Issues and Practices. Washington, D.C.

En suma, el Monitor Civil de la Montaña de Guerrero es ya una realidad e inicia funciones en 2008, con el apoyo técnico de un reconocido grupo de activistas nacionales e internacionales de *accountability* y *supervisión civil policial*, que ni en el mejor de los sueños se hubiera concebido.

La asesoría técnica de Nuala O'Loan, ex ombudsman de la Policía en Irlanda del Norte; de Eduardo Díaz, presidente de la Asociación Nacional de Supervisión Civil de los Estados Unidos (NACOLE); de Barbara Attard, auditora de la Policía de San José, California (API); de Sue Quinn, consultora experta en supervisión civil; de Julita Lemgruber, ex ouvidora de la Policía en Río de Janeiro, Brasil; de Tommy Shabalala, del Directorado Independiente de Quejas en Sudáfrica (IDC); de William MacDonald, Investigador Principal del Comisionado de Quejas de la Policía en la Columbia Británica, Canadá; de Merrick Bobb, del Police Assesment Resource Center (PARC) y consejero del la Oficina del Sheriff de Los Ángeles, California, así como de expertos nacionales en reforma policial, ofrece una visión optimista del compromiso adquirido en este proyecto y del interés y expectativas que ha generado esta iniciativa inédita coordinada desde la sociedad civil mexicana.

VII. Conclusiones

En México, las condiciones que prevalecen en la mayoría de las instituciones policiales parecen ser terreno infértil para inducir una reforma policial, como ha sucedido en algunos países de América Latina. Es probable que tampoco existan los elementos técnicos, presupuestales, políticos, metodológicos ni los suficientes incentivos que faciliten la reestructuración de la policía. Pese a estas circunstancias, es ineludible emprender el camino dando algunos pasos firmes que construyan la plataforma sobre la cual pueda cimentarse una reforma policial profunda y sustentable en un futuro próximo. Como parte de esos avances, el posicionamiento de un monitor civil puede contribuir a la construcción de un nuevo tipo de aproximación con la policía. Este mecanismo (aislado) de reforma policial democrática puede facilitar la construcción de puentes de comunicación entre la policía y la ciudadanía, incorporando acciones que promuevan la transparencia, la observación y el conocimiento de lo que sucede (positivo y negativo) en el interior de las corporaciones policiales.

Dichas acciones suscitarían un acercamiento y conocimiento de las necesidades, condiciones y demandas que enfrenta la policía en su papel de custodio del sistema de justicia; al mismo tiempo, mejorarían la percepción y reconocimiento de las corporaciones y elementos policiales que cumplan eficientemente como servidores públicos.

Los procesos de democratización de nuestras instituciones de seguridad en México, particularmente en Guerrero, se encuentran ante la oportunidad y la posibilidad de exhibir sus avances y sus capacidades de interlocución y

construcción de nuevas formas de interactuar con la comunidad a la que sirven y de hacerla partícipe de su transformación.

La responsabilización de la policía y su apertura a procesos de *accountability* son elementos fundamentales para transformar la percepción y satisfacción pública sobre su actuación y la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía. La policía en México y en cualquier parte del mundo debe empezar a incorporar en su concepción de rendición de cuentas, la inclusión de la ciudadanía, de los medios de comunicación y de órganos externos de supervisión por conveniencia en un principio y, posteriormente, por convicción, si se logran compromisos serios y se instrumentan acciones de incidencia estructural a mediano y largo plazo.

Las policías de Guerrero tienen, ante esta iniciativa, la ocasión de reivindicar su naturaleza pública como institución del Estado, no para someterse ante sus intereses, sino para servir y rendir cuentas a quien realmente está dirigido su mandato y sus funciones: la sociedad. En este sentido, Frühling señala que la policía se encuentra a prueba en la redefinición de su carácter público. Sin duda, en Guerrero, las instituciones policiales tienen la coyuntura ideal para pronunciarse al respecto, especialmente cuando el Monitor Civil de la policía empiece operaciones y solicite información pública sobre la instrumentación de sus atribuciones

Por otro lado, las instituciones policiales en la Montaña de Guerrero tienen la inigualable oportunidad de recibir de un equipo cualificado y consciente de sus contingencias, problemas estructurales y sistémicos, recomendaciones "técnicas" que beneficien la eficiencia, la especialización y la profesionalización de los uniformados y de las instituciones en sí.

Es muy relevante tener en mente que la supervisión civil por sí misma no puede asegurar la rendición de cuentas policial. Las autoridades jurisdiccionales deben implementar mecanismos externos e internos para lograr esa meta.[30] En este sentido, vale la pena hacer un análisis sobre la oportunidad que tienen el Estado, las autoridades policiales y la sociedad guerrerense de potenciar e impulsar esta iniciativa para conjuntar un mecanismo expreso de responsabilización policial que contemple mecanismos internos y externos en su actuación y desempeño.

Asimismo, se encuentran disponibles recursos y capacidades del Monitor Civil para generar plataformas diagnósticas de la actuación policial en la región de la Montaña guerrerense sobre: incidencia en el uso de la fuerza; naturaleza de los contactos entre ciudadanía y policía; actitudes, percepción y satisfacción pública hacia los servicios policiales; tipo y volumen de las quejas contra la actuación policial; calidad de la información y de los reportes policiales; extensión y calidad de las investigaciones dirigidas por la policía; distribución de los patrullajes; tiempos de respuesta; tasa de detenciones, y solución a delitos administrativos.

30 Dunlap. M. Director de San Francisco´s Office of Citizen Complaints.

El Monitor Civil también acepta el reto tanto de extender su visión hacia otras formas alternas de procurar seguridad al incluir en su espacio de supervisón a la policía comunal[31] de la Montaña de Guerrero, como de generar una estrategia que le permita incidir en la transformación de la perspectiva de fuerzas policiales por la de servicios policiales.

La perspectiva de servicios policiales tendría que permear a las autoridades y líderes de la policía una visión que refleje las siguientes condiciones: la policía es empleada de la sociedad y su mandato se centra en el servicio y la atención a la comunidad; la sociedad tiene derecho a la seguridad; la policía y el público están asociados para asegurar la confianza y la efectiva aplicación de la ley; el servicio policial es democrático; la policía, al igual que el público, está subordinada a la ley; la policía trata a cada persona de manera justa y equitativa con apego a la ley, y, finalmente, la policía está sujeta a una vigilancia interna (civil o no civil) y externa (civil).[32]

A modo de conclusión, el Monitor Civil de la Montaña de Guerrero impone un reto que nunca antes ha enfrentado la policía ni las instituciones de seguridad en nuestro país. La participación de la sociedad civil y de la academia en la operación interna de dichas instituciones, pronto tendrá conocimiento de las reacciones y procedimientos que instrumenten las autoridades ante el funcionamiento de esta instancia.

Las instituciones de seguridad en Guerrero se encuentran en la coyuntura de la democracia en términos literales. Fruhling [33] ha señalado insistentemente que las instituciones policiales mexicanas han estado al margen de las coordenadas democráticas. Una probable reacción a este pronunciamiento está por producirse en la Montaña de Guerrero. Habrá que esperar un tiempo y analizar los resultados. Coincido totalmente con la afirmación de que la experiencia policial democrática mexicana está aún por concretarse, pero se construye.[34]

No obstante la espera, algo en lo que sí hay certeza es que la sociedad civil en México está articulándose y operando activa y comprometidamente con la reforma policial democrática, desde su trinchera, desde sus capacidades y desde sus posibilidades y limitaciones.

Un incentivo que anima esta iniciativa es la participación y los apoyos que desde el exterior de nuestro país se están suscitando para impulsar este

---

31 Conocida en la región de la Montaña como policía comunitaria

32 Dash, S. (2006). Servicios policiales, no fuerzas policiales. Democratización de la aplicación de la ley en Estados Unidos y alrededor del Mundo. PARC.

33 Frühling E. Hugo. La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina, Centro de Estudios para el Desarrollo, www.policiaysociedad.org. fecha de consulta, febrero, 2002. 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, www.ichrdd.ca.

34 *Idem*.

proyecto. Está claro el interés y las expectativas que esta experiencia en curso está generando, particularmente por el contexto, los retos y, también, por las fortalezas y oportunidades que se contemplan. Pronto tendremos la posibilidad de verificar el termómetro para saber el nivel de maduración democrática que alcanzan nuestras instituciones en Guerrero, México.

Referencias

Alvarado, A. y S. Artz (2001). *El desafío democrático en México: Seguridad y Estado de Derecho*. El Colegio de México.

Arroyo, M. (2003-2004). "Evaluando la 'estrategia Giuliani': la política de cero tolerancia en el Distrito Federal", *Working Paper Series*, La Jolla, California, Center for US Mexican Studies - Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), USMEX.

Banco Mundial (2007). Sociedad Civil, estadísticas. Consultado el 4 de mayo de 2007. Disponible en http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20621524~menuPK:1613473~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924,00.html.

Bayley, D. (1995). *Getting serious about police brutality. Accountability for Criminal Justice*, University of Toronto.

Bayley, David and C. D. Sheering. 1997. *Future of Policing* Law and Society Review 30 (3):585-202.

Bayley, D. (2006). *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*. Oxford Press.

Berthin, G. (2006). "Encuentro Regional. Hacia un buen gobierno". Tareas aún pendientes. 11 y 12 de octubre de 2006. San José Costa Rica.

Bruce, David (2002). Centre for Studies in Violence and Reconciliation in South Africa.

Caparini, Marina (2002). "Civil society and democratic oversight of the security sector: a preliminary investigation". Fifth International Security Forum, Zurich, 14-16 de octubre de 2002.

Chevigny, Paul (1995). Edge of the Knife. Police Violence in the Americas. The New Press, Nueva York.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Insyde, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, A.C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Todos los Derechos para Todos (2004). Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: Construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos.

Dammert, Lucía y John Bayley (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y Desafíos*. FLACSO, Naciones Unidas y Siglo XXI Editores.

Dash, Scott (2006). *Conferencia Internacional de Función Policial y Transparencia*, Servicios policiales, no fuerzas policiales. Democratización de la aplicación de la ley en Estados Unidos y alrededor del Mundo. PARC. Mesa IFAI e Insyde, A.C.

Dicicionario de la lengua española. Vigésima segunda edición.

Finn, P. (2001). Citizen Review of Police: Approaches and Implementation. U.S. Department of Justice. Office of Justice Programme. Nacional Institute of Justice: Washington, D. C. pp. 8-12.

Gissiner. Mark (2001). An overview of the various police complaints systems in the World, a presentation delivered at Independent Police Complaints Council Secretariat entitled "the police". Consultado en noviembre de 2006. Disponible en http://www.ipcc.gov.hk/en/pdf/Gissiner%20_English.pdf.

Goldsmith, Andrew y **Collen Lewis (2000)**. Civilian oversight of policing. Governance, democracy and human rights. Hart Publishing.

Hidalgo Alvayero, Sylvia y Juan Ricardo Gómez, "La Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador un modelo de control y supervisión ciudadano de Instituciones Policiales". Panel Seguridad ciudadana y coordinación interinstitucional.
http://www.fundacionarias.org/download/BERTHIN-transparenciaparaeficacia.pdf
http://www.vera.org/publication_pdf/177_336.pdf.

Insyde, Fundar y Tlachinollan (2007). Diseño Institucional del Monitor Civil de la policía y de las fuerzas de seguridad en la Montaña de Guerrero, México.

Llorente, María Victoria (1999). "Perfil de la Policía colombiana", en *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec-Norma, pp. 391-473.

McIlvain, Ashley (2005). Towards a more sustainable democracy. Public participation in justice reform. Master of Arts and Diplomacy Thesis. The Fletcher School, Tufts University.

Masaka, T. (2004). Accountability systems in the South Africa Police service, draft report written for Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), Johannesburgo.

Neil, Rachel (2002). Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Controles externos policiales. Washington Office on Latin America, WOLA.

Okudzeto, Sam (2005). *CHIR's 2005 report. Police accountability: too important to neglect, to urgent to delay*. India: International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative

Osse, A. (2006). Understanding Police. A resource for Human Rights activists. Amnesty International Nederland.

Phillips, E. y J. Trone (2002). Building public confidence in police through Civilian Oversight. p. 5.

Propuesta Inicial para la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, presentada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) y el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan.

Rowland, A. (2005). Policía comunitaria en la Costa Chica y la Montaña de Guerrero.

Ruíz, J.C. (2004). "La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: Entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria". En Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez, *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, CEPI-Universidad del Rosario.

Seneviratne, M. (2004). Policing the Police in the United Kingdom. *Policing & Society*, vol. 14, núm. 4, p.330.

Stenning, P. (1995). Accountability for Criminal Justice. Selected Essays. University of Toronto Press.

Terrill, R. (1992). "Civilian Oversight of the Police Complaints Process in the United Status: Concerns, Developments and more Concerns", en *Complaints against the Police: the trend to External Review*.

Tlachinollan (junio 2004-mayo 2005). XI Informe. Tejedores de Esperanza. La lucha de los pueblos indígenas de Guerrero.

U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. National Institute of Justice (1999). Civilian Police and Multinational Peacekeeping—A Workshop Series. A Role for Democratic Policing.

UNDP Human Development Report: Romania 2002, cap. 2, 53.

Varenik, R. (2005). *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio Internacional comparado*. CIDE-INSYDE.

Varenik, R. *Explorando caminos hacia la Reforma Policial: Seis Recomendaciones*. Disponible en http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/6_recomendaciones_Esp.pdf.

Walker, S. (1998). *Achieving Police Accountability*. Research Brief, Occasional Paper Series núm. 3.

Walker, S. (2001). *Police accountability: the role of civilian oversight,* Wadsworth: Belmont. C.A.

Walker, S. (2005). *The new world of police accountability.* Sage Publications.

What is Good Governance? UNESCAP, http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm.