



WOLA ■ WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

TEMAS Y DEBATES
EN LA REFORMA DE
LA SEGURIDAD PUBLICA

Una guía para la sociedad civil

Controles Externos Policiales

Rachel Neild

Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública

Introducción a la Serie

Desde su fundación en 1974, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA, ha estado observando atentamente los abusos policiales, así como la ayuda policial tanto internacional como estadounidense. Los procesos de paz y las transiciones políticas preparan el terreno para los esfuerzos tendientes a reformar las funciones relativas a la seguridad pública, la desmilitarización de la seguridad interna, la profesionalización de las fuerzas policiales y el incremento de la responsabilidad democrática en las políticas referentes a asuntos de seguridad. En El Salvador, Haití y Guatemala se han puesto en marcha procesos de reforma de gran escala, los cuales han recibido un apoyo significativo de los Estados Unidos y de la comunidad internacional. Más que cualquier otra región, Centroamérica y Haití han sido terrenos de prueba para la ayuda internacional dedicada a reformas en seguridad después de superado el conflicto.

Mientras en WOLA observábamos la evolución de la reforma policial en la región, nos fuimos convenciendo de que la consolidación a largo plazo de la policía como una institución profesional, efectiva y apolítica depende de que se desarrolle una mayor participación ciudadana y un apoyo a las reformas en seguridad pública. Los procesos de reforma se llevan a cabo en el marco de un pronunciado aumento de la criminalidad, y se ven enfrentados a la continua resistencia y a los desafíos que plantean sectores autoritarios. Sin un fuerte componente doméstico para la reforma policial, estos procesos se pueden hundir. Para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil de la región que estaban tratando de comprometerse con temas de seguridad ciudadana, WOLA lanzó en 1996 con el patrocinio de PRODECA, el “Programa de Entrenamiento y Apoyo para la Reforma Policial y Judicial” en Centroamérica.

Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública tiene como fin hacer que los temas de reforma en seguridad pública sean más accesibles a las organizaciones de la sociedad civil. Esta serie examina aspectos específicos e importantes de reforma policial extraídos de las experiencias de Centroamérica, los Estados Unidos y otras partes del mundo. Cada sección formula los debates sobre los temas, da ejemplos sobre cómo han surgido y han sido resueltos los diferentes asuntos en diferentes contextos, y ofrece ejemplos de casos de apoyo de la sociedad civil a reformas policiales. *Temas y Debates* explora igualmente la manera como los principales actores han influido en las reformas policiales de varios países, incluyendo el papel de los donantes internacionales, de las estructuras nacionales decisorias y de la sociedad civil. La serie está constituida por:

1. Convocatoria y Selección Policial
2. Capacitación Policial
3. Controles Internos y Organos Disciplinarios Policiales
- 4. Controles Externos Policiales**
5. Policía Comunitaria
6. Investigación Criminal
7. Ayuda Policial Internacional

CONTROLES EXTERNOS POLICIALES

Según estudios comparativos internacionales de los sistemas policiales y sus responsabilidades en contextos democráticos, se requiere de múltiples mecanismos de control para construir un sistema policial eficiente y responsable. Paul Chevigny dice que: “Existe la necesidad de un sistema permanente de control y supervisión donde se incluyan órganos de investigación de denuncias, de auditora que obtenga la documentación requerida de la policía, y de inspectoría general interna que asegure que los dictámenes de los otros órganos sean convertidos en políticas institucionales”. (Chevigny 1995:114) Por su parte, David Bayley observa que:

“La segunda característica distintiva de una fuerza policial democrática es su capacidad de rendir cuentas ante múltiples grupos a través de varios mecanismos.ⁱ En países con democracias desarrolladas, diversos agentes de la sociedad observan y supervisan el quehacer policial: las autoridades electas; las cortes civiles, penales y administrativas; las Defensorías del Pueblo; medios de comunicación y las juntas civiles de control. Todas estas instituciones responden a un marco legal y democrático, es decir, que las fuerzas policiales están sujetas a control externo. Quizá no les guste estar siempre bajo la mira, pero reconocen que es algo inevitable en una democracia. Más aún, algunos oficiales policiales entienden que la eficacia de su servicio a la ciudadanía, en la mayoría de los casos, depende de la aceptación de esta supervisión externa”. (Bayley 1997:5)

Un gran número de personas e instituciones juegan un rol importante en la supervisión del trabajo de la institución policial, incluyendo las legislaturas; las cortes; los fiscales; las Defensorías del Pueblo; las juntas civiles de control o auditores civiles de la policía e inspectores generales. Aquí se hace un breve repaso de los controles parlamentarios y judiciales de la policía, para luego enfocarse en los órganos más novedosos y especializados como son las juntas civiles de control, los auditores y las inspectorías generales. En sus múltiples manifestaciones, la veeduría civil es una institución nueva y creciente en el mundo. En teoría, este método facilitaría que la ciudadanía participe directamente en el control y responsabilización de la policía.

La eficacia de los controles externos policiales es muy variable. Dependen de muchos factores; entre los más importantes está el rol activo de agentes externos en la tarea de controlar las diferentes acciones de la policía. Las audiencias parlamentarias para investigar revelaciones periodísticas de desacato policial son comunes. Pero es muy inusual el seguimiento sistemático del desempeño policial y su presupuesto, ya que estas tareas requieren de un compromiso serio y de importantes recursos técnico y humano. Cuando la ciudadanía se siente agraviada por las fuerzas policiales o está insatisfecha de su labor, se moviliza para demandar una respuesta tanto de las autoridades políticas como de las policiales. Sin embargo, las principales víctimas por lo general no forman parte de los mecanismos de control creados a raíz de sus demandas. La politización del proceso crea desconfianza y disminuye la colaboración necesaria para la eficacia de los nuevos controles.ⁱⁱ Una dinámica más común es la rápida disminución del interés público en el tema de la responsabilidad policial una vez resuelta alguna crisis inmediata. Son pocos los

ciudadanos quienes cuentan con el tiempo suficiente y mantienen su interés de participar en procesos sostenidos de seguimiento y control. Esto es quizá natural e inevitable, y subraya el papel de organizaciones profesionales como la Unión Americana de Derechos Civiles (ACLU) en los Estados Unidos, y las organizaciones de derechos humanos en América Latina que dedican importantes esfuerzos y recursos a estas tareas.

A otro nivel, los estudios indican que las diferentes formas de control cumplen diferentes propósitos. Los controles externos no siempre tendrán gran influencia sobre el comportamiento de la policía, pero pueden ser importantes para asegurar a la ciudadanía, especialmente a las minorías y a otras comunidades que se sienten vulnerables, que existe la voluntad política para atender sus necesidades.

Aunque aquí no se debate el rol que juegan los medios de comunicación en la investigación y denuncia del abuso policial, se entiende que frecuentemente es la prensa la que atrae la atención política. Muchas veces corriendo riesgos personales, un sector periodístico de América Latina se dedica a investigar el abuso policial mientras que, por otro lado, existe también la cobertura periodística a menudo sensacionalista que genera mayor zozobra en la población, alimentando sus demandas frente al abuso policial. La violencia social, según algunos, se ve alimentada por la violencia que a diario es presentada por la prensa escrita, radial y televisiva.ⁱⁱⁱ

Tampoco se explora el papel que juegan los centros académicos y sus investigadores en los procesos de reforma policial. En países prósperos como Estados Unidos y los de Europa, existe una clara tendencia a enlistar a oficiales policiales con mayor nivel educativo. Durante las últimas dos décadas estos centros académicos han investigado la institucionalidad y efectividad de la policía. Se ofrecen cursos especializados para mandos policiales, informándoles de los avances que han habido en el sistema policial y de la incidencia e importancia que tendrá en su vida profesional.^{iv} Si bien en América Latina son pocos, tales programas podrían cumplir un papel importante en mejorar tanto la capacidad civil como policial, y en informar y ampliar el diálogo sobre políticas de seguridad ciudadana.

Las siguientes secciones se refieren a los controles parlamentarios y judiciales existentes, que evalúan y debaten el surgimiento de los instrumentos de control externo en los Estados Unidos. Se presenta también una discusión sobre sistemas de control externo en América Latina, acompañada de cuatro estudios de casos referidos a los órganos de control policial y oficinas de Defensorías del Pueblo de derechos humanos, creados en circunstancias especiales y dedicados en gran medida a combatir el abuso policial.

Las Defensorías del Pueblo y otras formas de supervisión civil vienen surgiendo en toda América Latina. Con relación a ellas, existe un gran número de estudios y documentos mayormente descriptivos que buscan difundir el conocimiento general sobre estas instituciones. Para hacer más eficaces los controles policiales y posibilitar sus aportes a la consolidación de una democracia participativa, se hace muy necesario un análisis comparativo y profundo de las fortalezas y debilidades institucionales de los diferentes instrumentos de control externo.

1. Controles Legislativos



El analista James Dempsey, experto en el control de la Policía Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI), hace un excelente repaso del control y la supervisión legislativa de las fuerzas del orden, en la que delinea y menciona las siguientes:

- Las legislaturas pueden promulgar leyes que 1) delimitan claramente las responsabilidades y poderes policiales; 2) marcan una separación entre la policía y otras instituciones como la militar; 3) establecen órganos firmes de control; y, 4) proveen acceso a la información. Entre ellas se encuentran las leyes orgánicas de la policía, los códigos penales y procesales, leyes que facultan al poder judicial a controlar operaciones encubiertas (Ej. Autorización para la intervención telefónica), y leyes como la Ley de Libertad de Información en los EE.UU., que brindan información a la ciudadanía. Todas deben reflejar los derechos humanos y los valores democráticos. El Congreso puede también aprobar leyes que requieran de las agencias gubernamentales y la publicación de informes anuales de su labor.
- Las comisiones parlamentarias encargadas de autorizar y dar seguimiento al presupuesto de la policía debe tener acceso a la información del Ejecutivo y de la policía. También deberían tener la facultad para citar a testigos. Siempre que fuera posible, el seguimiento se debe hacer vía audiencias públicas, aunque por razones de seguridad, habrá temas y casos que requieran considerarse a puerta cerrada. Éstos últimos deben mantenerse al mínimo.
- Las legislaturas están facultadas para crear comisiones ad hoc para investigar casos de gran envergadura u otros hechos policiales que lo ameriten. La formación de tales comisiones responde generalmente a los reportes periodísticos. Las comisiones deberían citar a testigos y requerir la documentación necesaria. Por lo general, la legislatura examina los casos a posteriori, sin ejercer control alguno sobre las operaciones cotidianas de la policía. Es importante que la legislatura no tenga el poder ni de influenciar, ni de iniciar, ni de poner fin a investigaciones puntuales; más bien, debieran examinar y sobreeser una investigación si tienen razón para sospechar de un acto político o una violación del derecho. La legislatura debiera resguardar los operativos policiales de toda influencia política, y no sustituir la influencia política del legislativo por la del ejecutivo.
- El Congreso de los EEUU creó la oficina de Auditoría General (General Accounting Office, GAO) para velar por el buen uso de los fondos estatales a través de auditorías y evaluaciones. Por muchos años, la GAO tuvo una oficina dentro del FBI.
- Las legislaturas ratifican los nombramientos de altos oficiales de gobierno y tienen el poder para interpelarlos. Son pocos los casos donde el Congreso rechaza un nombramiento presidencial, como cuando en 1994 el Senado Haitiano se negó a ratificar en su cargo al Jefe de la Policía nombrado por el Presidente Aristide.

1.1 Control parlamentario de las fuerzas policiales en América Latina

Aunque continúan las debilidades en estos sistemas, la vigilancia parlamentaria sobre la policía muestra mejoras. A pesar de una larga historia de sistemas presidencialistas y gobiernos autoritarios, se observa que en gran medida ya culminó la era en que los parlamentos eran subordinados al régimen y daban un simple sello de aprobación a las acciones del Ejecutivo. Pero los sistemas de supervisión y control se mantienen bastante débiles en muchos países. Hay deficiencias de equipos tanto materiales como humanos y un vacío casi total de capacidad investigativa. Los parlamentos también han sido blanco de ataques. En 1992, el Presidente Fujimori unilateralmente disolvió el Congreso peruano e hizo una nueva Constitución limitándole poderes al Legislativo, incluyendo su facultad de ratificar el nombramiento del Jefe de la Policía.



Gran parte de América Latina cuenta con leyes arcaicas relativas a la policía y a la seguridad ciudadana. En muchos casos, no se han resuelto las inconsistencias y contradicciones entre las viejas y nuevas leyes, o las definiciones del crimen y del poder policial son demasiado amplias. Las leyes tampoco cumplen con reflejar estándares internacionales de derechos humanos y de conducta policial, o simplemente se ignoran en el quehacer cotidiano de la policía y otras autoridades. Hay cada vez mayores esfuerzos para reformar y hacer nuevas leyes, lo que aporta significativamente al marco legal de la seguridad ciudadana. Una de sus importantes características es la incorporación de estándares internacionales sobre el uso de la fuerza, además de un código de conducta profesional y el delineamiento de responsabilidades para oficiales policiales. Aún así, las fallas de estas leyes reflejan lo novedoso del tema para los formuladores de políticas. En El Salvador, el código disciplinario policial se hizo tres veces después de la creación de la Policía Nacional Civil. Las definiciones de las faltas de conducta y los procedimientos correctivos probaban ser excesivamente enredados en la práctica (FESPAD, 1997). En Buenos Aires, Argentina, la nueva policía emitió una serie de normas para su reestructuración y tener lazos más cercanos con la comunidad. Sin embargo, el proceso no formó nuevos criterios para la gestión y administración policial, resultando en una serie de problemas en la ejecución de la reforma. (Abregú, Palmieri y Toscornia, 1998)

Comúnmente, la policía se resiste al control político del Legislativo, alegando que su interferencia es inválida tanto en su reforma legal como en el aumento de su control. Tras un período de transiciones democráticas y a pesar de las debilidades del control legislativo, las organizaciones de la sociedad civil hacen de él la meta de sus esfuerzos de cabildeo y trabajan para mejorar el marco legal para la seguridad ciudadana. El reto está en continuar presionando a los poderes legislativos a que éstos se vuelvan más eficaces en sus tareas de control y supervisión policial.

Otra tendencia en América Latina es la creación de un consejo consultivo nacional de seguridad ciudadana. Aunque todavía necesitan establecer una trayectoria, estos consejos se componen frecuentemente de “notables” o de una combinación de funcionarios de gobierno y representantes de la sociedad civil. En teoría y en general permiten una mayor incidencia en las políticas en vez de dar seguimiento a casos particulares. La Misión de las Naciones Unidas en El Salvador recomendó la creación de una comisión similar, cuyo desempeño dejó mucho que desear por lo menos al principio, con miembros de poca o nada de experiencia en temas de seguridad ciudadana, y una falta de entendimiento sobre el rol y las facultades de la comisión. La comisión salvadoreña ha mostrado mejoras, entre ellas el hecho que cuenta con un personal técnico que emite informes para sí. En Honduras, la nueva Ley Orgánica de la Policía crea un consejo similar, con mitad de sus integrantes provenientes del gobierno, incluido el Defensor del Pueblo de derechos humanos, y la otra mitad de la sociedad civil. Los poderes del consejo van más allá de simples recomendaciones al Ministro de Seguridad Pública. Estas facultades incluyen: formulación de políticas; coordinación inter-institucional; control de la policía; promoción de la participación ciudadana y la selección de los candidatos a la Dirección General de dos cuerpos policiales (preventivo y judicial) a ser nombrados por el Presidente de la República. Lamentablemente, los miembros del consejo carecen de asistencia técnica y de experiencia en el tema, y fueron asumiendo lentamente el ejercicio de sus poderes. Este débil inicio llevó a algunos activistas del país a sugerir la desactivación, o la reforma de dichas instituciones a tan sólo un año de su creación.

2. Controles Judiciales



El proceso penal de policías acusados de abuso de autoridad es un pedido constante, y desde hace tiempo, de la comunidad de derechos humanos dedicada a investigar el abuso policial en América Latina. La impunidad de la policía es un problema grave y persistente. En la estela de transiciones democráticas, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) menciona que es la policía, y no las fuerzas militares, la que comete la mayoría de las violaciones a los derechos humanos, y la que goza de impunidad como lo hicieron los militares en su tiempo (Gutiérrez, 1998). Los principios básicos de responsabilidad institucional requieren que todo acto criminal sea juzgado y que los castigos correspondan a la gravedad del crimen.

Veeduría Parlamentaria en Argentina

A pesar de la creación de varias agencias de control policial en Argentina, casi ninguna ha mostrado avances en el cumplimiento de los objetivos establecidos por la ley. La policía federal a menudo declara su independencia del control político, y el control ministerial de la policía es casi inexistente. Cuando la policía federal presentó un proyecto de ley para la creación de una policía judicial, los parlamentarios llamaron al Ministro del Interior (quien tiene jurisdicción sobre la policía federal) para que explicara las excesivas restricciones a los derechos individuales en dicho proyecto. En su defensa, el Ministro de Interior declaró ignorar su existencia.

El proceso de reforma policial en Buenos Aires creó una comisión bicameral de seguimiento en la legislatura provincial para supervisar el proceso, sin asignarle ni personal ni presupuesto. La comisión de ocho senadores y ocho diputados es electa por la cámara respectiva, y les han otorgado el poder de: solicitar información de las autoridades locales y nacionales, citar a testigos, prohibir el abandono del país de quienes lo requieran, y remitir propuestas de reforma al ejecutivo. Debe publicar un informe anual público y otro para el Congreso solamente. A pesar de estas facultades amplias, el carácter esporádico de su trabajo le impide cumplir con su tarea permanentemente. Estas limitaciones se atribuyen, principalmente, a la aparente falta de interés de sus miembros.

Las autoridades estatales, sin embargo, pueden ejercer control significativo sobre

El movimiento de derechos humanos en América Latina presenta casos particulares de abuso policial ante los tribunales con el fin de “romper el ciclo de impunidad.” Los casos se seleccionan según la gravedad del crimen o según ejemplifiquen una práctica amplia y un patrón de abuso. En el Salvador recientes casos han suscitado la atención de la ciudadanía y de las autoridades ante la fabricación de pruebas, hostigamiento de testigos y encubrimientos por parte de la policía. En algunos países los códigos penales permiten a las ONGs ser partes demandantes en un caso penal. La participación de las ONGs permite enjuiciamientos de violaciones a los derechos humanos, sobre todo cuando las víctimas enfrentan numerosas barreras, entre ellas carencias económicas, temores y amenazas. Aunque algunos de estos casos han contribuido a cambiar los reglamentos y a reducir los excesos, muchos países en la región se han vuelto expertos en el ofrecimiento de chivos expiatorios al juzgar a los elementos directamente involucrados pero nunca responsabilizando a los oficiales superiores ni atacando la raíz del problema, es decir, las malas prácticas y políticas policiales.

Durante los últimos 20 años además del incremento en los casos penales de abuso policial, han aumentado también los casos de litigio civil por indemnización en los Estados Unidos. La Corte Suprema dictaminó que los gobiernos municipales son responsables de las acciones de sus departamentos policiales que muestren una “indiferencia deliberada” a las normas constitucionales del desempeño profesional. En otras palabras, un ciudadano puede llevar a juicio por indemnización a su propio gobierno municipal.

En ciudades pequeñas sin los medios económicos necesarios para pagar altas primas de seguros, esto podría tener un efecto disuasivo. Pero en las ciudades más grandes, la municipalidad a menudo opta por llegar a un acuerdo con los demandantes para evitar un juicio. Los acuerdos económicos, pagados de las arcas de la municipalidad y no del presupuesto del departamento policial, se vuelven simples costos de funcionamiento. Entre 1987 y 1992, la Ciudad de Nueva York pagó reparaciones por un total de US\$ 50 millones en demandas civiles, o un promedio de US\$ 400 por cada oficial de su policía. Esta suma fue poca en comparación al presupuesto de casi US\$ 1,000 millones anuales del departamento policial. (Chevigny 1995: 101) Hasta la fecha, hay pocos indicios que los juicios civiles tengan un gran impacto sobre las prácticas policiales. La policía suele ver las denuncias como hechos frívolos, infundados, y políticamente motivados. Hasta hace poco, los departamentos policiales no hacían seguimiento ni inventario de las demandas en su contra. Hay indicios que, al estar los juzgados más dispuestos a otorgar grandes sumas de dinero como reparación civil, las fuerzas policiales (incluyendo la de Nueva York) han comenzado a tomar en cuenta las demandas de los ciudadanos como parte de la evaluación y el posible ascenso de sus oficiales.

En América Latina, la ciudadanía es en su mayoría pobre y cuenta con limitado o ningún acceso al sistema judicial para indemnizarles. En algunos países las organizaciones de derechos humanos han comenzado a explorar la posibilidad de defensorías públicas por la vía judicial. Falta hora demostrar, sin embargo, que este instrumento pueda responsabilizar eficaz e inequívocamente a las fuerzas policiales de un crimen.

En gran parte de la región casi no existe el control judicial de las acciones de la policía, aun cuando se trata de detenciones arbitrarias, violaciones al derecho de privacidad y otros. Por lo general, los magistrados sólo cuestionan el accionar de la policía en casos de suma gravedad e ilegalidad, y tienden a ignorar acusaciones referidas al ejercicio de su función o al abuso de su autoridad. Esta indiferencia por parte de las autoridades puede llegar al punto de darle un cheque



en blanco a la policía, permitiéndose las intervenciones telefónicas, los allanamientos sin orden judicial, la requisa de personas, y las detenciones sobre la base de una simple sospecha. Recientemente, en Argentina, la más alta corte penal del país dictaminó que los magistrados no podían citar a agentes encubiertos para rendir su testimonio ante los tribunales, aun en casos en que la acusación se basara en la evidencia no-corroborada del agente encubierto. El agente se rehusó a rendir testimonio, aduciendo que temía por su seguridad. El tribunal superior desmereció la acción del primer tribunal que insistió citar al agente y tomar su testimonio. (Abregú, Palmieri y Toscornia, 1998: 62) En México, los tribunales a menudo admiten evidencias y confesiones extraídas bajo tortura y otras violaciones a los derechos humanos. A pesar de una ley de 1991 que proscribía la confesión forzada del proceso legal, los magistrados se rehúsan a retirar las declaraciones, aun cuando la tortura para extraerlas es evidente. Los magistrados también declaran admisibles las confesiones obtenidas de una detención arbitraria, siempre y cuando la víctima se declare culpable. (HRW 1999a) En vez de controlar y detener el abuso policial, los sistemas judiciales son a menudo sus cómplices.

Además del litigio de casos de abuso policial, los tribunales pueden jugar roles importantes para controlar el comportamiento de la policía. Los jueces y fiscales podrían dirigir las investigaciones policiales, autorizar acciones policiales como intervenciones telefónicas y operativos encubiertos, y pronunciarse sobre la admisibilidad de evidencia. (*Estos temas se tratan en mayor detalle en el sexto número de esta serie dedicado a la investigación penal.*)

3. Supervisión civil

La supervisión civil es una corriente bastante nueva en el ámbito de la responsabilidad policial. Surgió a raíz de las tensiones entre la policía y las minorías étnicas, especialmente en los centros urbanos pobres. El primer esfuerzo de tal naturaleza se formó en los Estados Unidos, como recomendación de la Comisión McCone que en 1965 examinó las causas de los disturbios en Los Angeles. Desde entonces se viene dando un fuerte debate entre quienes promueven el control y la supervisión ciudadana, y quienes optan por la supervisión interna de la policía. Los defensores del esquema interno argumentan que “la disciplina interna, por ser impuesta por oficiales superiores, puede ser más rápida y efectiva [que el control externo],” (Grupo de Trabajo Conjunto sobre la Policía, 1967, citado en Pérez y Muir 1995) mientras que los proponentes de la supervisión civil aseguran que “Cierta grado de supervisión civil de la policía, en cualquiera de sus formas, es esencial. A fin de cuentas, la policía es responsable ante el público, y no ante el jefe de la policía” (ex-Procurador General de los Estados Unidos, Ramsey Clark, citado en Pérez y Muir 1995.) Entre las comunidades minoritarias en los Estados Unidos, existe también una larga historia de desconfianza de los procesos disciplinarios internos de la policía. La persistencia de este serio problema se comprueba por los desaciertos de los procesos disciplinarios internos documentados en el informe *Shielded from Justice: Police Brutality and Accountability in the United States*, publicado en 1998 por Human Rights Watch.

Los analistas hacen alusión a la supervisión civil como una solución política y no gerencial ante faltas policiales. La creación de una junta civil de supervisión a menudo resuelve la crisis política de la cual emanó, pero dista de asegurar su propio éxito. En el peor de los casos, estas juntas cuentan con personal limitado y poco capacitado, con presupuestos ajustados, se ven abrumados por el número de denuncias, y enfrentan resistencia de la policía. Algunas juntas se

disuelven luego de unos años, como sucedió en Washington. Otras han jugado un papel preponderante en asegurar la confianza de la comunidad y reducir los abusos.

3.1. Diversos métodos de supervisión civil

Existe una variedad de modelos de supervisión ciudadana, de las cuales el más conocido es la “junta civil de supervisión” mencionada anteriormente. Otras modalidades de veeduría ciudadana no contemplan la creación de juntas. En los Estados Unidos, el 82% de estos órganos tienen varios miembros, y el 17% tiene un sólo representante. (Walker y Wright 1995) La mayoría de los órganos de supervisión ciudadana en los Estados Unidos investiga solamente denuncias contra la policía. Un pequeño número se encarga de la vigilancia de otros órganos del Estado.

Las juntas civiles se clasifican de varias formas, casi siempre tomando en cuenta factores como la independencia y el nivel de participación ciudadana. La clasificación realizada por Sam Walker es quizá la más conocida y concluye en las siguientes cuatro categorías:

Clase I es el modelo más independiente. Este sistema emplea y paga 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. Este es un modelo alternativo al órgano disciplinario interno.

Los sistemas de *Clase II* emplean a un ciudadano o grupo de ciudadanos para revisar los procedimientos e informes de una investigación policial y formular recomendaciones. El personal policial lleva a cabo las investigaciones iniciales a partir de la recepción de la denuncia.

En la *Clase III* se ubican los sistemas en que las tareas de recepción de denuncias, investigaciones iniciales y posteriores, y recomendaciones al jefe de la policía se ejercen por el órgano de relaciones institucionales del propio departamento policial. Si el demandante no queda satisfecho con los resultados, éste puede dirigirse a un panel de apelaciones compuesto por policías y civiles. El panel de apelaciones revisa el caso y formula recomendaciones al jefe de la policía.

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 un 20% de otros tipos de quejas. El auditor se comunica con los demandantes e inquiriere sobre su satisfacción con el procedimiento de veeduría. (Walker 1998) Un sistema parecido se montó en São Paulo, Brasil (ver la sección 4.4.)

3.2. Poderes de la veeduría ciudadana en los Estados Unidos



- Pocas juntas de supervisión van más allá de recomendar medidas disciplinarias. Muchas tienen la opción de formular una recomendación pública o privada, y la opción de referir un caso para su ventilación en un tribunal. Las autoridades de estas juntas pueden hacer una recomendación privada, con la amenaza explícita o implícita de difundirla públicamente si la policía no actúa debidamente. Las juntas disciplinarias en Detroit y Milwaukee tuvieron poderes disciplinarios directos. En la práctica, estos poderes se limitan dado el tremendo poder de resistencia que puede ejercer la policía.
- Cuarenta por ciento de las juntas de supervisión tienen poder de citación de los inculcados a un tribunal.
- Una tercera parte de las juntas de supervisión permiten la representación legal para el demandante, el demandado o ambos.
- Algunos de estos órganos pueden conciliar las partes en lugar de proponer medidas disciplinarias formales. Este método puede ser útil para diferentes tipos de incidentes. Es más flexible, menos costoso, y más corto que una investigación formal. Si se ofrecen la mediación y conciliación, deben existir garantías para que los demandantes no se sientan presionados a aceptar un proceso que no desean.
- Además de recepcionar y revisar las denuncias ciudadanas contra la policía, estos órganos de revisión también están autorizados a revisar las políticas y procedimientos y recomendar modificaciones. Aunque el órgano puede sólo sugerir, y no exigir, su rol se ve como una importante medida de prevención.
- La supervisión ciudadana puede canalizar sus demandas hacia un sistema de alerta temprana, o a programas de consejería policial que identifiquen al personal “de riesgo,” ofrezcan servicios, y emitan alertas.
- Casi todos los órganos ciudadanos de supervisión publican un informe. Su nivel de detalle y las características de información pública y privada varían significativamente.
- Muchos órganos difunden su labor a través de la provisión al público de los formularios para formalizar las denuncias, trípticos descriptivos de sus tareas, y otros métodos. (Walker y Wright 1995)

3.3. Crítica y debate

En la actualidad existen más de 90 juntas ciudadanas de supervisión en los Estados Unidos. Sobre su desempeño bastante variable se ha generado un amplio debate. Por muchas razones, incluyendo falta de liderazgo, falta de personal, sistemas demasiado lentos y retrasos acumulativos, algunas de las juntas ciudadanas se han desempeñado muy débilmente, y sin lograr tener impacto para reducir el abuso policial. (Walker 1998)

La veeduría ciudadana puede ser costosa, particularmente cuando se emplean a profesionales y se llevan a cabo tareas investigativas adicionales a los procesos internos policiales. Es preocupante que, en general, la veeduría ciudadana haya logrado menos acciones disciplinarias que los procesos disciplinarios internos. (Pérez y Muir 1995) Las estadísticas, sin embargo, no desmerecen el valor de la veeduría externa.



El abuso policial es particularmente difícil de comprobar, ya que en muchos casos no existen testigos y al final resulta siendo la palabra de un policía contra la palabra del ciudadano.

Las organizaciones de derechos humanos han propuesto un alto grado de independencia de las juntas como una medida necesaria para su credibilidad y legitimidad. Los órganos más independientes tienden a recibir más denuncias ciudadanas, y son percibidos por la policía como los más amenazantes. Esto crea una gran tensión que impide la colaboración entre la junta ciudadana y la policía. Los expertos proponen que los representantes de las juntas ciudadanas deben verse a sí mismos como socios de la policía, sin llegar al extremo que sus estrechos lazos les resten credibilidad ante la comunidad.

Otros estudios indican que mientras más burocrático y formal es el proceso disciplinario, menos impacto tiene en el comportamiento de la policía. En un sistema de audiencias y procesos formales, la policía rara vez acepta la legitimidad de las denuncias y tiende a defender su inocencia a toda costa. Esto crea una gran tensión: mientras mayor la incidencia del debido proceso, menor es la reducción del abuso, y mientras más secretos los procesos, menor su legitimidad. En suma, los procesos disciplinarios internos tienen más probabilidades de impactar sobre el comportamiento de la policía, ya que, al incorporarse la información en los archivos, se pueden ver afectadas las carreras de los oficiales vía ascensos, transferencias, y asignaciones de barrios y de colegas. (Pérez y Muir 1995)

En los Estados Unidos, la mayoría de los sistemas de veeduría civil se dedican a resolver denuncias de particulares, y son pocos los sistemas que analizan la incidencia sistemática del abuso y de las políticas que la engendran. Quienes apoyan la veeduría civil proponen que las juntas ciudadanas pueden y deben analizar prácticas y recomendar cambios de políticas o de capacitación, apoyando así un proceso de aprendizaje al interior de la policía. Inclusive los departamentos policiales a menudo desean identificar las tácticas que generan denuncias.

También se debe tomar en cuenta la dinámica política que afecta, de diversas maneras, los sistemas de veeduría. Por ejemplo, una comunidad demanda la veeduría civil después de un incidente y el consecuente clamor público. En estos casos, las autoridades políticas se apresuran a responder y a nombrar una junta revisora. A menudo, sin embargo, la composición del panel responde a preocupaciones políticas y no a las demandas de la comunidad. La comunidad entonces pierde la fe y deja de apoyar a la junta revisora, la cual pierde luego la atención y el apoyo político. En Los Angeles, la dinámica política tuvo un efecto diferente. El puesto de Inspector General fue creado para enfrentar la problemática del abuso policial. El Inspector General no responde al jefe de la policía sino que es contratado por las autoridades civiles para investigar cualquier demanda que venga o de la ciudadanía o de la policía, gozando de acceso al archivo policial. Se reconoció a la primera Inspectora General como una tenaz y eficaz investigadora del abuso policial, y las autoridades políticas prestaron su apoyo a sus investigaciones y sus dictámenes. Pero con el nombramiento del nuevo jefe de la policía, quien gozaba de apoyo entre las autoridades, fue disminuyendo el interés en la Inspección y en los hallazgos que pudieran ensombrecer al nuevo jefe.



10 Principios de Eficacia de una Junta de Veeduría Ciudadana

1. **Independencia.** El poder de llamar a audiencias, citar a testigos, y publicar sus dictámenes y recomendaciones.
2. **Poder de investigación.** La autoridad para investigar y emitir dictamen independiente en respuesta a denuncias recibidas.
3. **Cooperación Obligatoria de la Policía.** Acceso completo a testigos policiales y a la documentación respectiva vía mandato legal o poder de citación.
4. **Financiamiento adecuado.** No debe ser una prioridad menor a la de los sistemas internos policiales.
5. **Audiencias.** Son esenciales para resolver cuestionamientos de credibilidad y aumentar la confianza del público en el proceso.
6. **Representativa de la diversidad comunitaria.** La junta y su personal deben ser representativos de la comunidad a la que sirven.
7. **Recomendación de cambios de políticas.** Pueden detectarse problemas y brindarse foros para desarrollar propuestas de reforma.
8. **Análisis estadístico.** Los informes estadísticos públicos pueden rendir detalle de las quejas; sistemas de alerta temprana pueden identificar a oficiales reincidentes.
9. **Oficina independiente.** Debe funcionar en oficinas fuera de la dependencia policial, para mantener su independencia y credibilidad ante el público.

A pesar de las críticas, la veeduría ciudadana continúa siendo promovida por las organizaciones de derechos civiles y expandiéndose en los Estados Unidos, particularmente en las áreas urbanas donde las relaciones son tensas. La Unión Americana de Derechos Civiles (ACLU) defiende su importancia porque 1) establece el principio de la responsabilidad del cuerpo policial; 2) puede ser una fuente importante de información sobre las faltas policiales; 3) puede alertar a los mandos policiales a tomar las medidas necesarias para mellar la incidencia de abusos; y 4) su ejecución puede asegurar que se ejecuten las reformas necesarias.

La ACLU postula que los sistemas de veeduría ciudadana casi siempre reducen las barreras para presentar quejas y denuncias, incluyendo la renuencia del ciudadano común para hacerlo, y mejora los informes estadísticos públicos. (ACLU 1997: 13-15)

4. Veeduría externa en América Latina

La mayoría de los países de América Latina han creado Defensorías del Pueblo o Procuradurías de Derechos Humanos para llevar a cabo tareas de supervisión de la policía.^v Sus mandatos son limitados y su trayectoria es variable. Frecuentemente, sólo pueden emitir dictámenes y remitir casos a los tribunales. A pesar de estas limitaciones, el movimiento de derechos humanos viene apoyando la creación de Defensorías y propone el incremento de sus poderes, su perfil público y su presupuesto.



Hasta en las situaciones políticas más adversas, las Defensorías han sido capaces de dar protección a los ciudadanos y elevar el perfil público de los derechos humanos. En Honduras, por ejemplo, una Defensoría comprometida e independiente ha jugado un papel importante en recojer información y demandar juicios a los responsables de desapariciones y otras violaciones a los derechos humanos ocurridas en regímenes pasados, también apoya las iniciativas de la sociedad civil en torno a la reforma policial. Otras Defensorías tienen una percepción limitada de sus poderes, poco e ineficazmente investigan y dan seguimiento a casos de abusos. Las Defensorías muchas veces tienen un perfil político tan bajo que los temas que sacan a la luz no llegan a llamar la atención y, por su parte, los gobiernos suelen ignorar sus recomendaciones extra-judiciales.

En algunos casos, los gobiernos declaran estar comprometidos con la noción de la responsabilidad pública, pero crean Defensorías con mandatos restringidos. En Perú, la Defensoría del Pueblo está prohibida de recibir denuncias o de investigar violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas militares y del orden, en un país donde éstas han sido los mayores violadores de derechos humanos y, bajo estados de emergencia, toman funciones de seguridad ciudadana hasta en la mitad del territorio. A pesar de esto, la Defensoría del Pueblo tiene un rol importante en revisar casos de detención con las severas leyes anti-terroristas y los casos de miles de detenidos inocentes que durante largos meses y sin recurso legal, permanecen en las cárceles como inculpados y no procesados.

Aun con buena investigación de denuncias, las Defensorías no tienen necesariamente un impacto sobre las políticas gubernamentales. La unidad de derechos humanos de la Procuraduría General de Colombia, país con el más alto índice de violencia política, ha investigado excelentemente una serie de casos de violaciones a los derechos humanos. Sus informes no tienen impacto ni sobre las prácticas de las poderosas fuerzas militares y paramilitares, ni sobre la persistente impunidad. El gobierno no denuncia los ataques paramilitares contra dicha unidad, y tampoco presta apoyo activo a la Procuraduría.

Además del control externo que ejercen las Defensorías, se han creado órganos de veeduría ciudadana en diferentes países de Latino América como en Argentina, Colombia y Brasil. Su desempeño también es algo variado. El caso de Argentina es demasiado reciente para ser evaluado aquí. En Colombia, se cerró la junta después de tres años de funcionamiento. En São Paulo, sin embargo, se dio un importante paso en responsabilidad policial, y otras ciudades brasileras se basan en ese modelo para crear sus propias contralorías policiales.

Las siguientes secciones analizan tres casos latinoamericanos de fortalecimiento de la supervisión y el control ciudadano de la policía: el Contralor de la Policía de São Paulo, la Junta de Veeduría Ciudadana en Colombia, y la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador. Se brindan conclusiones sobre los factores que contribuyen a sus éxitos y fracasos, y sobre el potencial para expandir la veeduría civil en la región.

4.1 Veeduría Ciudadana de la Policía en Colombia



En 1993, las autoridades colombianas iniciaron un proceso de reforma policial tras un incidente de violación y asesinato de una niña de nueve años en una estación policial de Bogotá. La conmoción y el clamor ciudadano hizo tocar fondo a la reputación de la Policía Nacional de Colombia, ya conocida de corrupta, brutal e ineficiente. El incidente forzó a las autoridades policiales a reconocer la necesidad de reforma. El proceso se inició con la creación de dos comisiones, una interna en la policía y la otra externa, la segunda con participación de académicos y representantes de la sociedad civil.^{vi}

La ley de reforma policial de 1993 reflejó en parte las recomendaciones de la comisión externa, muchas de ellas dirigidas a incrementar el control civil y mejorar las relaciones cívico-policiales. Como parte de la reforma se creó el Comisionado Nacional de la Policía como una autoridad civil para supervisar los procesos disciplinarios, recepcionar; procesar y analizar las denuncias de la ciudadanía en contra de la policía; desarrollar métodos de análisis estadístico y evaluar los programas. Estas funciones tenían mayor alcance que otras oficinas gubernamentales de derechos humanos, quienes pueden recibir e investigar denuncias contra la policía pero se ven limitados en proponer cambios en las políticas y prácticas de la policía.

La policía se mostró inmediatamente renuente a la propuesta. La idea de compartir la función disciplinaria con la ciudadanía es mal vista por la policía en muchos países, y en el caso de Colombia es contradictoria a una fuerza policial altamente militarizada. El Comisionado no recibió el apoyo necesario de los otros órganos de gobierno, entre ellos del primer civil nombrado como Ministro de Defensa (quien tiene jurisdicción sobre la Policía Nacional Colombiana). La ley constitutiva del comisionado mostraba ambigüedades en el rol y poderes de la nueva entidad, y funcionarios de gobierno no comprendían o no conocían de la existencia del Comisionado y su propósito. Según informes, otras oficinas gubernamentales de derechos humanos como la Procuraduría de Derechos Humanos no tenían conocimiento de la existencia del Comisionado (Goldsmith). El nombramiento del primer Comisionado se retrasó demasiado, para que luego éste renunciara seis meses después. Durante una corta vida institucional, se nombraron a otros dos Comisionados quienes se mostraron insatisfechos por la resistencia de la policía, la falta de presupuesto y la falta de apoyo del gobierno. (Goldsmith)

Críticos del Comisionado aducen que la modalidad de investigación a posteriori, similar a la respuesta del “tradicional abogado de derechos humanos”, se centró excesivamente en el castigo al policía abusivo, creando antagonismos en las filas.^{vii} Dado el nivel de resistencia policial al que se enfrentó la comisión, además de esta dinámica de reforma policial, se deduce que la policía no hubiera mostrado mayor disponibilidad para aceptar las recomendaciones para reducir la incidencia de abuso de derechos humanos.

El Comisionado tampoco recibió apoyo de parte de las organizaciones de derechos humanos, y estas no fueron invitadas a participar de la comisión civil que estudió la reforma, aunque mantuvieron confianza en algunos integrantes de la comisión y contacto con ellos.^{viii} Esto refleja en buena parte el perfil bajo del trabajo realizado por el comisionado y el de sus directivos. En el contexto nacional de una larga guerra contra-insurgente y una crisis de derechos humanos, también se revela que la labor de las organizaciones de derechos humanos es abrumadora y cuenta con recursos muy limitados, a tal punto que la veeduría ciudadana de la policía no fue un tema prioritario.

La dinámica política de la reforma policial en Colombia sufrió un giro con la llegada del Presidente Samper y con el nombramiento del ex-Inspector General de la Policía, el General



Serrano, como Director de la PNC. En 1995, Serrano inició un fuerte proceso de reforma con la policía al centro del proceso. Serrano dio de baja a 5,000 policías sospechosos, principalmente, de corrupción y de abusos. También se restituyó la Inspectoría General que había sido cerrada en 1993 con la creación de la Comisión Nacional. Los diferentes esfuerzos de reforma durante los 90s disminuyeron los niveles de corrupción de la policía y mejoraron su imagen pública. A pesar de esto, la policía sigue siendo responsable de matanzas y asesinatos de “limpieza social” y de otras violaciones a los derechos humanos. Así mismo, es cómplice de acciones paramilitares en las zonas conflictivas del país (HRW 1999b: 111). Las reformas de Serrano no atacaron la problemática institucional y estructural más amplia para mantener el control efectivo y la responsabilidad de la policía.

Mientras el proceso de reforma se llevaba más por la propia policía, el apoyo al Comisionado fue amenguando. A fines de 1995, el presupuesto del Comisionado sugirió un recorte del 85 por ciento. En setiembre de 1996, el Presidente Samper emitió un decreto que desactivó al Comisionado. El Comisionado cerró por completo un año después. La Corte Suprema resolvió la ilegalidad de tal medida, pero nada se ha hecho hasta el momento para restituir al Comisionado.

Los esfuerzos de incorporar una participación civil efectiva para revisar casos de abuso y reformar las prácticas policiales contribuyó, sin duda, para presionar a la policía para su mejor desempeño. No se cumplió la meta de incrementar el control civil de la policía ni la de enfrentar el abuso policial eficazmente. Los factores que contribuyeron al fracaso de la veeduría ciudadana en Colombia incluyen la resistencia de la policía misma, un apoyo gubernamental débil y un perfil bajo público. Ningún esfuerzo de reforma se enfocó en las necesidades institucionales de reforma más amplias.

4.2 El rol de la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos de El Salvador y la responsabilidad policial

Los Acuerdos de Paz de 1992 pusieron fin al largo conflicto armado en El Salvador. Los acuerdos establecieron un marco detallado para la reforma policial y crearon la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, PDH (WOLA 1993, 1996; Costa 1998). La PDH tiene una misión muy amplia: recibir denuncias contra cualquier empleado del Estado; vigilar la concordancia entre la ley nacional y los estándares de derechos humanos; vigilar las condiciones carcelarias; velar por los derechos económicos, sociales y culturales; velar por los derechos de la mujer, la niñez y los ancianos; y, vigilar la integridad del medioambiente. Desde un principio, la PDH no priorizó la asignación de recursos a sus distintas áreas de competencia. El personal de la Procuraduría asciende a casi 400 personas distribuidas en oficinas en todo el país. Su presupuesto se estima en US\$ 4 millones. En 1996, las Naciones Unidas nombró a la

Procuraduría como una de las instituciones claves para dar seguimiento al proceso de reforma policial.

La Procuraduría recibe denuncias, determina su admisibilidad, las investiga y emite dictámenes. Durante sus pesquisas tiene la facultad de revisar toda la documentación relativa a las presuntas faltas del acusado. Si las autoridades se rehúsan a proporcionar la información, la ley faculta a la Procuraduría a suponer que las denuncias son ciertas, y la falta de colaboración se convierte automáticamente en la validación de la denuncia. Los dictámenes en cada caso deben proponer medidas para corregir los problemas que dieron pie a la falta (FESPAD 1997). La Procuraduría puede mediar entre las víctimas y los acusados para negociar una resolución y obtener indemnización para las víctimas. Un poder inusual de la Procuraduría sobre los mecanismos disciplinarios de la policía es su capacidad para vetar el nombramiento del Inspector General de la Policía.

Así mismo, recibe más denuncias que los propios órganos disciplinarios internos como son la unidad de control de la inspectora. Entre 1996 y a mediados de 1997, la Procuraduría recibió un total de 2,500 denuncias de abuso policial; entre ellas desaparición forzosa, homicidio e intento de homicidio, entre otros. La mitad de las denuncias ante la Procuraduría trataban de abuso policial y en 1997 validó 214 de estas denuncias. (FESPAD 1997: 26)

El trabajo y el perfil de la Procuraduría dependen de su liderazgo. El primer ombudsman, un abogado empresarial sin experiencia en derechos humanos, no definió ni avanzó la misión de la institución. La segunda procuradora, Avilés, actuó con mucha energía y un alto perfil como defensora de los derechos humanos, forjando una buena relación de trabajo con las organizaciones e instituciones de derechos humanos y, bajo su liderazgo, la Procuraduría cumplió un importante seguimiento de casos de abuso policial.

Avilés tomó tanto casos de gravedad como aquellos de alto perfil. Su énfasis en lo segundo mostró al público que la policía no estaba fuera del alcance de la ley, y que podían ser responsabilizados por las autoridades judiciales y civiles. En ciertos casos, las investigaciones y conclusiones de la Procuraduría tuvieron un impacto político significativo. En uno de los casos, la Procuraduría reveló la existencia de prácticas cuestionables del Ministerio de Seguridad Ciudadana y obligó la salida de un controvertido asesor.^{ix} Con cierta frecuencia, sin embargo, la Procuraduría dejaba de investigar otros casos de mala conducta policial, y nunca formuló criterios para decidir cuáles casos investigaría y cuáles no.^x Una consecuencia importante de todo esto fue la falta de análisis sobre los patrones de abuso y las prácticas policiales que inciden en el abuso.

A pesar del numeroso personal y un alto presupuesto, la Procuraduría se enfrentó a una serie de dificultades para desarrollar su labor de investigación. Avilés lamentó la falta de colaboración de la policía y señaló la insuficiencia del presupuesto para investigar las numerosas denuncias recibidas. Otro factor que impidió la labor investigadora de la Procuraduría fue la falta de personal calificado y con experiencia en la labor policial (Costa and Núñez 1996: 8).

El rol de la Procuraduría en el control de la mala conducta policial no fue coordinado con los mecanismos disciplinarios policiales internos. Al iniciarse la reforma policial, se dio un retraso de más de un año en el nombramiento del nuevo Inspector General de la PNC. En este lapso, el abuso policial que quedaba impune amenazaba con crear una atmósfera de tolerancia institucional. Mientras la Procuraduría recibía denuncias de abuso policial, las leyes y

procedimientos existentes no crearon los mecanismos para que ésta informara de inmediato a la policía sobre dichas denuncias, para que las autoridades policiales puedan iniciar sus propias investigaciones o tomar otras medidas como el de trasladar a la policía a un puesto de oficina o darle de baja temporal. Esta situación continúa, dándose con frecuencia plazos prolongados hasta que la policía tome conocimiento del hecho. Esto reduce la capacidad de la Procuraduría de escoger de dar seguimiento a las investigaciones policiales como alternativa de efectuar sus propias investigaciones de todas las denuncias. (FESPAD 1997)

A pesar de las recomendaciones de los estudios y evaluaciones para una serie de mejoras en gestión y administración de la PDH, Avilés no logró consolidar un equipo profesional ni mejorar una planeación estratégica del órgano durante su tiempo en el cargo (Costa and Núñez 1996: 8). Tampoco logró desarrollar un enfoque integral al problema del abuso policial, ni promover la profesionalización y el desarrollo de la policía. Las debilidades en la gestión de la PDH le han hecho vulnerable a los cambios de dirigencia, al compromiso y habilidad del siguiente Defensor del Pueblo. Este hizo una pésima labor y dejó el cargo antes de que cumpliera el año en sus funciones.

No obstante, debe afirmarse que la Procuraduría ha jugado un papel importante en responsabilizar a la policía de casos particulares de grave abuso, reforzando así la credibilidad del proceso amplio de reforma policial ante la ciudadanía. La Procuraduría pudiera haber tenido un mayor impacto sobre el comportamiento de la policía si hubiera desarrollado formas de analizar patrones de abuso y formulado recomendaciones sobre esta base. A pesar de la oposición policial al trabajo de la Procuraduría, la dimensión de la reforma policial apuntaba a un ambiente altamente favorable en el que podrían demandarse cambios procesales y operativos.

Sin embargo, en el largo plazo, el trabajo de la Procuraduría por sí sola no es suficiente para ejercer una veeduría efectiva sobre la policía y mantener encarrilado el proceso de reforma. A principios de 1999, se reveló el involucramiento de la policía incluyendo a algunos de sus altos oficiales en casos muy sonados de abuso; entre ellos encubrimientos de asesinatos perpetrados por la policía y fabricación y manipulación de evidencia (WOLA 1999). Denuncias de corrupción entre altos mandos son problemas recurrentes, así como el hecho de que el Ministro de Seguridad Ciudadana cree unidades especiales que respondan directamente a él y, por lo tanto, tergiversen la línea de mando institucional (WOLA 1998). La persistente debilidad de la nueva PNC refuerza la noción de que los procesos de reforma son prolongados.

4.3 El auditor policial de São Paulo, Brasil

São Paulo cuenta con más de 40 organizaciones de defensa a los derechos humanos y forman un movimiento muy fuerte. Muchas de éstas se dedican a denunciar y contrarrestar el abuso policial. Tras la cobertura periodística de graves casos de abuso policial, el movimiento de derechos humanos demandó y logró la creación de un Consejo para la Defensa de la Persona (CONDEP). Ocho de los diez miembros del CONDEP representan a la sociedad civil. CONDEP ha formulado un número de propuestas sobre el tema, muchas de las cuales han buscado aumentar el control sobre el accionar de la policía. (No todas las propuestas se

centraron en el tema de la responsabilidad policial y su rendición de cuentas. El Consejo también propuso la creación de un fondo para beneficio de los familiares de policías asesinados en el ejercicio de su labor.)

En noviembre de 1995, tras la elección de su nuevo gobernador, el Estado de São Paulo creó la Auditoría Policial para recepcionar denuncias ciudadanas de abusos cometidos por efectivos de la policía militar y civil. El CONDEP juega un papel importante en el nombramiento del Auditor, remitiendo al gobernador los nombres de tres candidatos para que éste elija. El auditor tiene un período de oficio de dos años, renovable por un período adicional. Una vez nombrado, el Auditor no puede ser removido de su cargo. Se apoya en un consejo de diez asesores compuesto por personas notables y tiene poder para demandar, ver cualquier documento de cualquier despacho policial. Hacia mediados de 1997, la Auditoría contaba con 25 personas encargadas de dar seguimiento a un cuerpo policial de 20,000 de una ciudad de 15 millones de habitantes (Pinheiro 1998: 184).

El primer Auditor, Benedito Domingos Mariano, fue un activista de los derechos humanos quien trabajó muchos años en la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de São Paulo. Antes de iniciar su labor, Mariano realizó una gira por los Estados Unidos y Canadá visitando cuatro diferentes consejos de veeduría ciudadana para extraer lecciones de sus experiencias y estructurar su enfoque.^{xi}

Mariano dio prioridad a casos de asesinato, tortura, abuso de autoridad y amenaza. En casos de grave infracción, la policía debe proporcionar un informe sobre su investigación del incidente al Auditor, quien decide si la investigación y sus resultados son satisfactorios. De no hacerlo, el Auditor remite el caso al Ministro de Seguridad Ciudadana y pide otra investigación, a la cual le hace un seguimiento cercano. Aunque no se sanciona una mala investigación, si la policía rehúsa aceptar las recomendaciones del Auditor, el Ministro puede penalizar a los oficiales involucrados. En el transcurso de dos años, el Auditor ha encontrado que la policía trata con seriedad los casos que él sigue, y que en sólo 10 casos el procedimiento no dio resultados satisfactorios.^{xii}

Además de recepcionar denuncias, el Auditor puede llevar a cabo audiencias públicas para oír el testimonio de las organizaciones de la sociedad civil, y de autoridades gubernamentales y policiales. Su despacho emite informes trimestrales y un informe anual que son entregados a la ciudadanía y al gobierno al mismo tiempo. (Ouvidoria 1996, 1997) El gobierno no puede ni editar ni censurar dichos informes.

El Auditor también puede proponer cambios a las políticas policiales y al desempeño de la institución. De las 15 recomendaciones presentadas a la fecha, cinco de ellas fueron aceptadas y puestas en marcha. Sobre la base de una de estas recomendaciones, la policía civil cambió sus prácticas de tiro, del objetivo de matar al de discapacitar (la policía militar se rehusó a ejecutar dicha recomendación^{xiii}). El gobierno estatal aceptó la recomendación de revisar el reglamento disciplinario interno de la policía militar, incorporando mayores medidas de control para el contacto con el público. Mariano también participó de la redacción del nuevo código disciplinario policial. El Auditor puede remitir casos para ser juzgados en el Poder Judicial, donde ha insistido en juicios expeditivos para que las víctimas o sus familiares puedan ser indemnizados en un plazo no mayor de cuatro meses. Por último, el Auditor aboga por la paridad en compensación entre aquella para familiares de las víctimas y aquella para familiares de los policías muertos en oficio.

Mientras aumentaba su perfil, también aumentaba la confianza del público en el Auditor. Durante sus primeros tres meses, Mariano recibió denuncias de sólo un 10 por ciento de casos en que la policía usó fuerza mortal. Con la mayor publicidad de su accionar y con las organizaciones de derechos humanos llevando sus denuncias al Auditor, el número total de denuncias recibidas creció. Hacia 1998, casi la totalidad de los casos eran reportados al Auditor.

Según un activista de derechos humanos, el perfil del auditor debe ser más alto y “entrar al seno de la conciencia ciudadana”^{xiv}. También debiera hacer más para cambiar la percepción que la policía es brutal y goza de impunidad. Esta falta de capacidad para generar confianza ciudadana limita el poder del auditor y limita también sus contribuciones a una mejora en las relaciones policía-comunidad y a la promoción de proyectos piloto de policía comunitaria en São Paulo.^{xv} Otro factor que condiciona el nivel de apoyo al Auditor es la aprobación ciudadana de la violencia policial contra “elementos criminales”^{xvi}.

Durante los últimos dos años y medio, el Auditor recibió un total de 16,000 denuncias, de las cuales se encausaron 8,000. Aproximadamente 20% de estos casos fueron de grave abuso, a ser seguidos de cerca por el Auditor. Según Mariano, un total de 1,382 policías, que en otras circunstancias hubieran permanecido impunes, fueron sancionados.^{xvii} Él admite que, para casos de gravedad donde la investigación policial demora, la Auditoría se beneficiaría de tener capacidad investigativa propia para poder emitir un informe directamente al Ministro de Seguridad Pública.

El auditor policial ha contado con importante apoyo político, tanto de parte del Gobernador del Estado como de la Asamblea. La cobertura de prensa también ha sido favorable. Tan sólo en 1998, el diario más influyente, la *Folha do São Paulo* publicó seis notas editoriales sobre el trabajo del Auditor.^{xviii}

Otra muestra del apoyo político al Auditor fue la decisión de ubicarlo en las oficinas del Ministerio de Seguridad Pública, a la par de los máximos oficiales policiales. Aunque esto puede haber traído a algunos denunciadores, las denuncias llegan al Auditor vía las organizaciones de derechos humanos. El apoyo político juega un papel importante para forzar a la policía a aceptar al Auditor. Sin embargo, Mariano enfrenta gran resistencia policial. Recibe correspondencia amenazante, y en dos ocasiones ha aparecido en los tribunales para responder a cargos de “perjuicio moral” lanzados contra él por agentes de la policía.^{xix}

A pesar de las garantías establecidas en el nombramiento y su permanencia en el cargo, el Auditor es vulnerable a los vaivenes políticos. El presupuesto no está garantizado y depende completamente del Ministerio de Seguridad Pública. Por lo tanto, un gobierno estatal menos entusiasta podría dejar económicamente incapacitada a la Oficina del Auditor.^{xx}

Sin lugar a dudas, la labor del Auditor policial ha contribuido positivamente a una mayor responsabilización del cuerpo policial. No puede saberse con certeza, sin embargo, cuánto se ha contribuido a disminuir el número de homicidios perpetrados por la policía. En 1992, en el punto más alto de la crisis, el cuerpo policial asesinó a 1,190 ciudadanos de São Paulo. En 1996, un año después del nombramiento del Auditor, este número se redujo drásticamente a 106. (HRW 1997) Además de las mejoras en los procedimientos disciplinarios internos, lo cual los analistas atribuyen al Auditor, la policía militar creó un Programa de Re-Capacitación para Agentes en Situaciones de Alto Riesgo (PROAR). El programa ofrece evaluación y asesoría

psicológica por un período de tres meses durante los cuales el oficial es removido de sus tareas usuales y asignado a un puesto de oficina. (HRW 1997) Algunos analistas concluyen que la amenaza de ser reasignado a un puesto de oficina es el factor más influyente en el descenso de las estadísticas de homicidios. La reasignación se hace del turno normal de 24 horas -que abre la posibilidad de un segundo empleo- a un turno de 8 horas que restringe la posibilidad de un segundo sueldo o de ingresos por pagos de corrupción. En 1998, sin embargo, el número de homicidios perpetrados por la policía volvió a escalar a 282. (Sussekind 1999)

5. Conclusiones

La voluntad política y el compromiso del gobierno con la reforma policial y su efectivo control y supervisión civil siguen siendo las fuerzas más influyentes para el éxito o fracaso de estos procesos en América Latina. El tema de la voluntad política debe ser analizado con relación a la experiencia y capacidad civil como formuladora de políticas de seguridad ciudadana, como con relación a la oposición de los militares, policías y las élites.

En el caso colombiano, el débil liderazgo político y una falta de compromiso serio con la reforma, aunados a errores estratégicos y de diseño, hicieron vulnerables los mecanismos de control civil ante una policía hostil o simplemente rechazante. El nivel de participación de las organizaciones de derechos humanos ha sido débil también.

En El Salvador, los Acuerdos de Paz crearon un ambiente propicio para la veeduría ciudadana, a pesar del poco compromiso de las élites conservadores y la fuerza militar. Esto hizo posible que la dirección de la Procuraduría de Derechos Humanos jugara un papel importante en responsabilizar a la policía de los abusos perpetrados. Sus debilidades gerenciales impidieron la consolidación institucional, mientras que un estilo políticamente confrontativo dio paso a la oposición del gobierno a pesar del mayor respaldo de la ciudadanía.

En Brasil, el Auditor sin duda aportó positivamente a responsabilizar a la policía de sus actos delictivos. Queda menos claro el efecto del Auditor sobre la reducción de la fuerza mortal de la policía. Esto puede responder más a un cambio procesal al reasignar a elementos abusivos a trabajos de oficina y quitando así la oportunidad de un segundo ingreso. El Auditor permanece en posición vulnerable a los cambios políticos y no hay la seguridad de que el apoyo de la prensa y de las organizaciones de derechos humanos sería suficiente para sobrellevar un posible cambio de gobierno estatal. Cabe recordar, que otros factores influyentes son la resistencia de la propia policía y el apoyo popular a la violencia policial focalizada.

Una reforma requiere liderazgo que puede provenir de diversas fuentes -de las autoridades políticas y policiales- o de un Defensor del Pueblo u Ombudsman de Derechos Humanos. Todos podrían tener un papel en la reforma policial. Si la oposición del gobierno puede prevenir o finiquitar un proceso, el apoyo político activo del gobierno no es claramente indispensable para avanzar en la reforma. La reforma requiere del permiso de los regímenes políticos, no de su conducción activa. (Bayley 1997: 6) En situaciones en las que el gobierno no dirige activamente el proceso de reforma, son otros agentes quienes deben tomar la posta. La sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos pueden y deben jugar un papel clave en estos procesos.



La voluntad política también es un factor clave pero insuficiente para asegurar que el control civil sobre la policía mejore el respeto a la ley y sancione su infracción. Estos breves estudios de casos muestran un sinnúmero de factores para construir sistemas de control civil efectivos y duraderos en la región. Algunos factores se refieren a la estructura de la institución, y apuntan al reto de consolidación institucional, incluidas las garantías de un presupuesto adecuado, personal, profesional, apoyo para la planificación estratégica y la priorización de tareas. (Naciones Unidas 1995) Evidentemente, también es importante contar con un liderazgo que hábilmente forje lazos con la policía, con la sociedad civil y con los sectores políticos.

¿Qué se puede esperar realísticamente de los procesos de veeduría ciudadana en la coyuntura latinoamericana? La veeduría ciudadana dista de ser una varita mágica con la cual se logran las amplias y necesarias reformas de las instituciones policiales en América Latina. La veeduría ciudadana ofrece, sin embargo, importantes beneficios. Más allá de identificar y responsabilizar a los elementos policiales culpables de abuso o mala conducta, la veeduría ciudadana puede jugar un papel para fortalecer la disciplina policial, ya sea a través de la revisión y reforma de los manuales y procedimientos disciplinarios, o alentando a la policía a hacer reformas disuasivas que puedan manejarse internamente. (Por otro lado, como se muestra en el caso salvadoreño, una veeduría ciudadana que no se coordina propiamente con los mecanismos disciplinarios internos tiene limitada capacidad para remover de las calles a tiempo a los elementos abusivos.) Los órganos de veeduría ciudadana pueden proveer al público y a las organizaciones de derechos humanos de información antes inaccesible. Sin esto, la mayoría de las organizaciones enfrentan dificultades para desarrollar métodos de análisis más sofisticados del abuso policial, y para demandar más efectivamente que la policía respete los derechos humanos. Finalmente, la veeduría ciudadana se constituye como una fuente de recomendaciones para reformar las políticas y prácticas policiales basada en un extenso análisis cuantitativo. Las observaciones y recomendaciones, como surgen en repetidas ocasiones, no se basarían ni en ideologías ni en casos de otros contextos nacionales.

La relación entre las organizaciones de derechos humanos y la veeduría ciudadana de la policía en América Latina merece ser explorada más a fondo. Mientras más independiente, burocrático y formal sea el proceso –que son características que según las organizaciones prestan legitimidad y credibilidad al proceso– es menor el impacto que se tiene sobre el comportamiento de elementos particulares, y mucho menos son las posibilidades de lograr la reforma institucional. En América Latina, esto se complica por dos demandas apremiantes: por un lado, poner fin a las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas por la policía, y por el otro, la necesidad de producir un cuerpo policial profesional y eficaz a través de su reforma institucional. Ya que los procesos de reforma policial suelen ser incompletos, inconstantes y de largo plazo, las organizaciones de derechos humanos participan de las discusiones técnicas sobre reforma institucional sin dejar de dar seguimiento a casos de abuso policial y de otras violaciones a los derechos humanos.

Los estudios de casos sugiere que la veeduría ciudadana puede apoyar los procesos de reforma policial más amplios pero sólo de manera limitada, ya que tiende en dar prioridad a la resolución y responsabilización de casos particulares de abuso y tiene capacidad limitada para analizar a las instituciones policiales. El doble papel de las organizaciones de derechos humanos radica en promover la reforma a la par de denunciar y condenar abusos. Esta dualidad subraya las contradicciones e incertidumbres de los esfuerzos de reforma, y las tensiones que enfrentan las organizaciones para darse lugar como participantes activos y críticos.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. La primera característica distintiva a la que hace alusión Bayley es la de una respuesta “hacia abajo”, es decir, que la policía debe responder a las demandas de la ciudadanía en vez de responder “hacia arriba”, a las necesidades del régimen político.
2. Wendell Young, ex-oficial policial y Sub-director de Recursos Humanos, Municipalidad de Cincinnati, Ohio. Conferencia “Asociación Internacional para el Control Civil de las Fuerzas Policiales (IACOLE)”, MacLean, Virginia, 25 al 28 de setiembre de 1996.
3. Estos temas se presentan en una serie de informes preparados para el Banco Interamericano de Desarrollo, Reunión sobre “El Desafío de la Violencia Criminal Urbana,” Río de Janeiro, Brasil, 2 al 4 de marzo de 1997.
4. Diálogo con el Profesor Sheldon Greenberg, del Programa de Liderazgo Ejecutivo Policial, que ofrece cursos complementarios hacia un Master a oficiales policiales en ejercicio. Universidad de Johns Hopkins, Baltimore, Maryland, 21 de abril de 1998.
5. Para mayor información sobre las Defensorías u Ombudsman en la región, ver *Comisión Andina de Juristas (CAJ) (1996)*, *Defensoría del Pueblo: Análisis Comparado*, Lima, Perú: Federación Iberoamericana de Ombudsmen, Defensoría del Pueblo del Perú, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y CAJ (1999), *Memoria: III Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen*, Lima, Perú: Defensoría del Pueblo del Perú.
6. Este relato se basa en el trabajo de Andrew Goldsmith, *Police Accountability Reform in Colombia: The Civilian Oversight Experiment*, y María Victoria Llorente Sardi, “Perfil de la Policía Colombiana.”
7. Entrevista con un ex-asesor gubernamental en reforma policial, Washington, DC, 1ro de noviembre de 1998.
8. Entrevista telefónica con Gustavo Gallón, Director Ejecutivo de la Comisión Colombiana de Juristas, 31 de marzo de 1999.
9. Entrevista telefónica con Kelly Josh, Capacitadora en Reforma Policial y Judicial, Washington Office on Latin America, San Salvador, El Salvador, 23 de marzo de 1999.
10. Ibid.
11. Entrevista con Bendito Domingos Mariano, Auditor de la Policía, São Paulo, Brasil, 22 de julio de 1998.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Entrevista con Denis Mizne, del Instituto “Sou da Paz” de São Paulo, Washington DC, 18 de marzo de 1999.

-
15. Ibid.
 16. Entrevista con Nancy Cardia, Núcleo de Estudios da Violência, Universidade de São Paulo, 24 de julio de 1998, y Diputado del Estado de São Paulo Eloi Pietu, São Paulo, 23 de julio de 1998.
 17. Entrevista con Bendito Domingos Mariano, Auditor de la Policía, São Paulo, Brasil, 22 de julio de 1998.
 18. Ibid.
 19. Ibid.
 20. Entrevista con Nancy Cardia, Núcleo de Estudios da Violência, Universidade de São Paulo, 24 de julio de 1998, y Diputado del Estado de São Paulo Eloi Pietu, São Paulo, 23 de julio de 1998.

BIBLIOGRAFÍA

Abregú, Martín; Palmieri, Gustavo; y Toscornia, Sofia (1998). “Informe Nacional: La Situación y los Mecanismos de Control de los Organismos de Seguridad Pública Interior en la República Argentina,” en *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, ed. Frühling, Hugo. Santiago, Chile: Centro de Estudios del Desarrollo / Ediciones Segundo Centenario.

American Civil Liberties Union (ACLU) (1997). *Fighting Police Abuse: a Community Action Manual*. Nueva York, EE.UU.: ACLU.

Bayley, David (1997). “The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View,” en *A Role for Democratic Policing, Civilian Police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series*. Washington DC, EE.UU.: Foro de Investigación del Instituto Nacional de Justicia (National Institute for Justice), 6 de octubre de 1997, co-auspiciado por el *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) y el *Police Executive Research Forum* (PERF).

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

Costa, Gino (1998). *Las Dificultades de Desmilitarizar la Seguridad Pública: Las Naciones Unidas y la Creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador 1990-1996*. San Salvador, El Salvador: Ediciones.

Costa, Gino y Núñez Pedraza, Manuel (1996). *Identificación de áreas de cooperación para fortalecer el nuevo sistema de seguridad pública en El Salvador*. Lima, Perú y Madrid, España: PNUD. Documento de evaluación interna del programa de la Cooperación Española-PNUD (¿?) para el fortalecimiento de la gobernabilidad en América Central.



Dempsey, James (1998). “Control y Supervisión Legislativa del FBI en Estados Unidos” en *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, ed. Frühling, Hugo. Santiago, Chile: Centro de Estudios del Desarrollo / Ediciones Segundo Centenario.

FESPAD (Centro de Estudios Penales de El Salvador / Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho) (1997). *Mecanismos Oficiales de Control Sobre la Policía Nacional Civil*. San Salvador, El Salvador: FESPAD.

Goldsmith, Andrew (próximo a publicarse). *Police Accountability Reform in Colombia: The Civilian Oversight Experiment*. Oxford, Reino Unido: Hart Publishing.

Gutiérrez, Estrella (8 de mayo de 1998). “Democracy brings change of uniform for impunity.” InterPress Service.

Human Rights Watch/Americas (HRW) (1997). *Police Brutality in Urban Brazil*. Nueva York, EE.UU.: HRW.

_____ (1998). *Shielded from Justice: Police Brutality and Accountability in the United States*. Nueva York, EE.UU.: HRW.

_____ (1999a). *Systemic Injustice: Torture, “Disappearance,” and Extrajudicial Execution in Mexico*. Nueva York, EE.UU.: HRW.

_____ (1999b). *Human Rights Watch World Report 1999*. Nueva York, EE.UU.: HRW.

Llorente Sardi, María Victoria (octubre de 1997). “Perfil de la Policía Colombiana” en *Serie Documentos de Trabajo, Paz Pública, Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo (1996). *Relatório Anual de Prestação de Contas 1996*.

_____ (1997). *Relatório Anual de Prestação de Contas 1997*.

Paulo Sérgio Pinheiro (1998). “Policía e Consolidação Democrática: o Caso Brasileiro,” en *São Paulo sem Medo: um Diagnóstico da Violência Urbana*. São Paulo, Brasil: Garamond.

Perez, Douglas W., y Muir, William Ker (1995). “Administrative Review of Alleged Police Brutality,” en *And Justice for All: Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, eds. Geller y Toch. Washington DC, EE.UU.: Police Executive Research Forum.

Sussekind, Elizabeth (marzo de 1999). “Defensoría de Policía del Estado de São Paulo, Informe Anual,” en *Boletín Policía y Sociedad Democrática*, 3.1. Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.

Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1995). *National Human Rights Institutions: A handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. Nueva York, EE.UU.: ONU.

Walker, Samuel (1998). "Achieving Police Accountability," Breve Investigativo, Occasional Paper Series, No. 3. Nueva York, EE.UU.: The Center on Crime, Communities and Culture.

Walker, Samuel y Wright, Betsy (1995). *Citizen Review Resource Manual*. Washington DC, EE.UU.: Police Executive Research Forum.

WOLA (1993). *Risking Failure: The Problems and Promises of the New Civilian Police in El Salvador*. Washington DC, EE.UU.: WOLA.

_____ (21 de diciembre de 1998). "Status of El Salvador's National Civilian Police," Memorandum from Geoff Thale to U.S. policy-makers. Archivo, WOLA.

WOLA y Hemisphere Initiatives (HI) (1996). *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*. Washington DC, EE.UU.: WOLA y HI.

