



WOLA ■ WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

TEMAS Y DEBATES EN LA REFORMA DE LA SEGURIDAD PUBLICA

Una guía para la sociedad civil

Convocatoria y Selección Policial

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
-
-

CONVOCATORIA Y SELECCION POLICIAL

El proceso de convocatoria y selección de agentes de seguridad pública debe reflejar un compromiso con el orden democrático y guiarse por criterios propios de una institución civil, profesional, eficaz, honesta, y respetuosa de los derechos humanos. En los diferentes contextos nacionales, otros criterios importantes incluyen el asegurar una representación multiétnica, multilingüe y pluricultural. Aquí se identifican algunos temas y criterios claves sobre los procesos de convocatoria y selección de una policía democrática, basándose en el análisis de las más importantes reformas policiales en la región.

En los procesos de reforma policial en América Central y el Caribe, tres temas han dominado el debate:

1. las posibilidades y condiciones de ingreso de ex-personal militar a la policía;
2. las dificultades de captar a personas calificadas y con calidad de líderes para una policía civil y el papel que pudieran tener ex-agentes militares en la comandancia policial;
3. cómo se pueden estructurar las normas y procesos para que la convocatoria y selección refleje las aspiraciones y prioridades de la fuerza policial.

1. Participación de ex-personal militar

La incorporación de ex-personal militar a las fuerzas policiales puede hacer peligrar el sometimiento de la seguridad interna al control civil. El ingreso de un alto número de personal de fuerzas militares represivas, temidas y desacreditadas va mermando la credibilidad de la nueva fuerza policial y amenaza con trasladar a ella sus anteriores prácticas represivas. El caso panameño es ejemplificador.

En **Panamá**, la intervención estadounidense de 1989 dio lugar a presiones para reemplazar a la Fuerza de Defensa Panameña (FDP) por una nueva fuerza policial. La mayoría de los agentes de la FDP fue re-capacitada en un cursillo de 15 días, incorporada a la Policía Nacional (PN) y dirigida por la autoridad civil. Durante el año siguiente, un proceso depurativo removió a los altos rangos --entre generales, coroneles y tenientes coroneles-- y continuó haciéndolo para dar de baja a otros elementos problemáticos. Sin un proceso para “civilizar” a la Policía Nacional se fueron acumulando altos costos: la nueva fuerza no tuvo la confianza de la ciudadanía mientras que los altos mandos policiales se resistían a la desmilitarización de la policía. En 1990, el segundo director de la PN y ex-agente de la Guardia Nacional fue removido del cargo, antes de haber sido implicado en un atentado de bomba y un fracasado intento de golpe junto a varios agentes de la PN. (WOLA 1995)

A nivel regional, las reformas policiales se ubican en un contexto de dramáticas transiciones socio-políticas, de intervenciones militares a procesos de paz, que demandan cambios acelerados en las fuerzas del orden. Su meta principal ha sido la desmilitarización de la seguridad interna y el establecimiento de una fuerza civil bajo un control efectivo. Pero el ímpetu de una reforma acelerada y profunda fue haciendo presión a favor de la incorporación de ex-personal militar. Los procesos de convocatoria, selección y formación de una fuerza policial toman tiempo; toma aún más tiempo que los nuevos cadetes policiales adquieran experiencia y eficacia en sus funciones.

Al mismo tiempo, la violencia criminal va en aumento, especialmente tras conflictos internos cuyos rezagos incluyen personal militar desmovilizado y desempleado, menor presencia de las fuerzas de seguridad, y un proceso arduo de revitalización económica. La ciudadanía demanda aplacar el crimen y los gobiernos suelen aceptar propuestas donde ex-militares formen parte de la nueva policía; ésto con el objetivo de acelerar el proceso de reforma y aumentar el grado de experiencia de la policía. A pesar de los peligros inminentes que esto presenta para una policía civil y profesional, los argumentos suelen ser persuasivos.

En **El Salvador**, los Acuerdos de Paz permitieron que tanto elementos de la antigua Policía Nacional (PN) como ex-combatientes del FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) ingresaran a la Policía Nacional Civil (PNC). Cada uno de estos grupos podía ocupar hasta 20 por ciento de las plazas, mientras que el restante sería compuesto por nuevos elementos civiles. El Gobierno y las fuerzas militares intentaron eludir repetidamente ésta y otras restricciones al ingreso de personal militar. Por ejemplo, a principios de 1992, cientos de agentes de la Policía de Hacienda y del Ejército, automáticamente descalificados, fueron transferidos a la PN y habilitados para formar parte de la PNC. (Estos elementos fueron luego removidos.) (Costa 1998; WOLA 1994)

Mientras aún existen presiones internas para incorporar a ex-agentes militares a las filas de una nueva policía, la posición de los Estados Unidos ha variado. En 1995, habiendo apoyado la incorporación de ex-militares a las policías panameña y salvadoreña, el Embajador de Haití en Washington declaró a WOLA: “Ni siquiera tenemos que pronunciarnos por la no-incorporación de ex-militares a la policía; [los Estados Unidos] ya aprendió la lección de Panamá y El Salvador”. (WOLA 1995: 7)

1.1 Seguridad interina

Durante los procesos de paz o en períodos de pos-intervención, una reforma policial profunda crea la necesidad de proveer una seguridad interina, mientras que las fuerzas militares se encuentran formalmente restringidas a la defensa externa y la nueva policía es creada y desplazada. A este período se le conoce como de una “brecha interina de seguridad”. Hasta el momento, se halla que la institución militar es la única con la capacidad necesaria para cumplir con responsabilidades policíacas durante este íterin. Ello suscita dos interrogantes:

1. Con una dudosa reputación por sus tácticas de represión y sus campañas de control social, ¿cómo pueden ser obligadas las fuerzas militares a comportarse apropiadamente cuando se les confía la seguridad interina? Durante los procesos de paz o períodos de pos-intervención, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha desplazado a sus misiones de derechos humanos y a monitores civiles policiales en una tarea de acompañamiento de las policías interinas en El Salvador, Haití y Bosnia, entre otros (ver “Capacitación Policial”).
2. ¿Cómo mantener una delimitación clara entre este período de seguridad interina y la selección, capacitación y desplazamiento de una nueva policía civil, y evitar así cualquier tipo de “integración” entre la fuerza interina y la nueva policía? La nueva policía debe ser claramente diferenciada de la fuerza interina para que la primera no sea negativamente influenciada por la otra.

En El Salvador, Haití y Guatemala, las antiguas fuerzas policiales y militares siguieron operando durante la creación de la nueva policía. En El Salvador, la PN operó bajo el mando de los monitores policiales de la ONU. En Guatemala, con menor presencia de la ONU, el orden interno es resguardado por patrullas mixtas de militares y policías que en teoría se encuentran bajo mando policial.

En **Haití**, los Estados Unidos colaboraron con el gobierno haitiano en la creación de una Fuerza Interina de Seguridad Pública (IPSF). Se depuró a oficiales militares para así eliminar a violadores de los derechos humanos y seleccionar a elementos para servir en la IPSF. (El proceso depurativo es descrito en el cuadro en la página 5.) Durante sus 18 meses de operación, la IPSF le tuvo miedo a la población y generaba desconfianza entre ella, además de ser ineficaz y dependiente de los monitores internacionales. Algunas autoridades norteamericanas sostenían que la incompetencia de la IPSF era causada por su baja moral: “es difícil mantener [a la IPSF] motivada cuando piensan que se van a quedar sin trabajo”. Insistieron en que se les diera trato preferencial a los agentes de la IPSF en su ingreso a la nueva policía. El Gobierno de Haití y el ICITAP, el Programa Internacional de Capacitación y Asesoría en Investigación Criminal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, opinaron que agentes de la IPSF serían aptos para la postulación en tanto obtuvieran el aval de los monitores de la ONU. Sin trato preferencial sobre candidatos civiles, estos debían tomar las mismas pruebas de ingreso que los civiles para ocupar no más del 9 por ciento de puestos asignados, pero no garantizados, en la nueva policía. Pero muy pocos cumplieron con los requisitos para ingresar a la PNH, la *Police Nationale d’Haiti*. (WOLA 1995, 1997)

A veces resulta imposible desplegar a personal militar a cumplir tareas policiales, aún por un período limitado. Así sucedió en ciertas ex-zonas de conflicto en El Salvador, creándose la “Policía Auxiliar Transitoria” (PAT) con cadetes de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) al mando de oficiales de la ONU. La PAT no tuvo todos los poderes usuales de una

policía, pero sí contaba con la aceptación de la población y tuvo éxito en proveerla de seguridad básica. La PAT jugó un papel importante para la aceptación de la PNC en estas zonas.

1.2 La depuración

La mayoría de los procesos de reforma policial han empleado mecanismos diversos para depurar o purgar de las fuerzas a agentes corruptos y abusivos. En algunos casos, los cuadros superiores de la nueva policía han iniciado la depuración de elementos sospechosos, como en el caso de la “limpieza” periódica que efectúa la Dirección de Investigación Criminal (DIC) en Guatemala. Otros procesos buscan seleccionar a agentes selectos para formar parte de una nueva fuerza o participar en programas de capacitación.

Los procesos depurativos son de particular importancia cuando los servicios de inteligencia militar o alguna otra fuerza de seguridad insisten en mantener a sus miembros -- y por ende su influencia -- en la nueva policía. Inclusive los cuadros superiores de la policía han participado en el proceso, luego verificado formal o informalmente por especialistas internacionales usando información proveniente de fuentes nacionales o extranjeras. Las principales interrogantes son las siguientes:

1. La fuente y precisión de la información. La integridad de un proceso de depuración depende de la disponibilidad de información completa y confiable, y de la voluntad de utilizarla para excluir a los acusados de actividades ilícitas. Las fuentes de evidencia pueden ser archivos oficiales, personales o de inteligencia, gubernamentales o no- gubernamentales, incluyendo los de organizaciones nacionales de derechos humanos. ¿Qué tipo de participación de la comunidad sería apropiada en cada situación? En Haití, las autoridades deseaban contar con el aporte de la comunidad al tiempo que la ley orgánica de la policía tipificaba el “*clameure publique*” como motivo de exclusión. En la práctica, sin embargo, este método no fue confiable.
2. Normas de la evidencia. Si se pide demasiada rigidez en la presentación de evidencia, se facilita que los violadores de los derechos humanos no sean depurados por “falta de pruebas”. Si las normas de evidencia son menos estrictas, algunos agentes podrían ser injustamente excluidos por un simple rumor o por evidencia circunstancial. En el caso de Haití, las organizaciones de derechos humanos presionaron para que las pruebas respondieran a una norma mínima, sosteniendo que ya se había establecido la culpabilidad de militares en abusos masivos, y que la documentación de casos individuales era particularmente difícil de hacerse en ese contexto.

En Haití, las autoridades estadounidenses reconocieron la necesidad de un proceso depurativo y jugaron ellos mismos un papel importante. Aun así, un motivo importante de su

participación yacía en su temor de que el Gobierno favoreciera a sus aliados políticos y su desconfianza de la capacidad interna de llevar un proceso depurativo adecuado.

En **El Salvador**, el Gobierno y la misión de las Naciones Unidas, ONUSAL, fueron las principales instituciones a cargo de la depuración. La ANSP debía supuestamente recibir unas listas de anteriores integrantes de la PN, del FMLN y de las fuerzas militares en la pre-selección de candidatos a la PNC. Pero el Gobierno no cumplió con entregar a tiempo las listas completas del personal militar, dificultando la identificación de personal del ejército, o agentes desmovilizados de la Guardia Nacional o la Policía de Hacienda transferidos a la PN. La demora en la entrega de los dossiers de agentes de la PN, aunque muchos de ellos fueran ilegibles, impidió una pre-selección idónea. Tampoco existió un mecanismo para pre-seleccionar a los ex-combatientes del FMLN y verificar sus antecedentes personales y su respeto al derecho internacional humanitario. Aunque la ANSP contaba con una lista de ex-combatientes, se especulaba que quedaban excluidos numerosos mandos políticos. En consecuencia, se acusó a la PNC de admitir por sobre su cuota a ex-guerrilleros, aunque en la práctica, el FMLN no llenó su cuota porque pocos cumplían con los requisitos físicos y educativos. El Gobierno presentó a la PNC un número de candidatos militares no-calificados y transfirió intactas, sin pasar por depuración ni ser recapacitadas, a dos unidades anti-crimen especializadas y controladas por militares: la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico, UEA, y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos, CIHD. La operación contó con el mal asesorado consentimiento del FMLN, con el aval de la embajada estadounidense, contra la recomendación de ONUSAL. La presión de ONUSAL llevó al gobierno a requerir la re- capacitación de dichas unidades, al punto que la mayoría de los agentes en cuestión renunciaron. Muchos de los problemas más serios dentro de la PNC tuvieron su origen en estas unidades. (Costa 1998; WOLA 1994; WOLA y HI 1996)

2. La convocatoria y selección de los cuadros superiores

El liderazgo en una institución define su carácter y eficacia. Más allá de leyes o reglamentos internos, el comportamiento de la institución se forma diariamente en base a su liderazgo. En la mayoría de las reformas policiales, la formación de líderes civiles ha probado ser una tarea difícil. La falta de liderazgo, o inclusive un liderazgo débil tiene rápidamente un impacto negativo sobre la moral y la eficacia de la institución.

En **Haití**, los cadetes policiales recientemente entrenados fueron desplegados sin siquiera seleccionar ni formar a sus comandantes. Esta falta de guía y apoyo, aunada a pésimas

La Depuración de la IPSF de Haití

El Gobierno de Aristide creó una comisión de cinco coroneles de las FADH (*Forces Armées d'Haiti*) para llevar a cabo una depuración preliminar. Dicha comisión estuvo mal planeada y mal conformada. Por haber estado fuera del país, algunos miembros tenían poco conocimiento de los hechos recientes. Inclusive, uno de los miembros estaba implicado en violaciones a los derechos humanos; la lista de “depurados” hecha por otro miembro de la comisión incluía nombres de enemigos personales. Aunque el presidente de la comisión no pudo describir las investigaciones, aseguró que todos y cada uno de los agentes de la IPSF fueron investigados, inclusive con la participación de la comunidad. Finalmente, la comisión entregó su dictamen a la embajada estadounidense.

El personal de la embajada comparó este dictamen con información recolectada por un comité inter-institucional y usando como fuentes a la *Defense Intelligence Agency* (DIA), la *Drug Enforcement Agency* (DEA), la *Central Intelligence Agency* (CIA), y la misión conjunta de la OEA y la ONU, la MICIVIH, que observaba la situación de derechos humanos desde marzo de 1993. La pre-selección hecha por la embajada se centró en el cuerpo de oficiales, y eliminó a menos de un 1 por ciento de los 2,800 nombres. Fue la embajada la que hizo la selección final.

Un alto oficial haitiano declaró: “Creemos que un buen número [de violadores de derechos humanos] ingresaron sin merecerlo”, y que la comisión de coroneles “escogió a las personas que quería proteger”. El director de MICIVIH dijo: “El no tener información sobre una persona significa simplemente eso, que no se tiene información. No quiere decir que esté limpia en materia de derechos humanos”. Entre las autoridades estadounidenses también se reconocieron dos limitantes: por un lado, no se aseguró el ingreso de los mejores candidatos, y por otro, sólo se rechazó a los peores -- y no a todos -- violadores.

(WOLA

condiciones de trabajo, tuvo un efecto desastroso sobre la moral institucional. Seis meses después de su desplazamiento, un estudio concluyó que casi dos tercios de los agentes de la PNH pensaban retirarse al finalizar su contrato de tres años. Las razones de su desconcierto: la falta de liderazgo y el comportamiento inapropiado de los mandos. En

muchos casos, agentes de la PNH abandonaron sus puestos y regresaron a la capital, Puerto Príncipe. En algunos casos de matanzas, la inexperiencia y la falta de liderazgo pudo haber llevado a los agentes a perder el control y usar excesivamente la fuerza en situaciones difíciles, particularmente en el control de masas. (WOLA 1997)

Las instituciones policiales suelen seguir una de dos estructuras de liderazgo: el ascenso de comandantes policiales de acuerdo al rango, o el uso de una “carrera” o un sistema paralelo, donde los cuadros superiores son convocados a niveles más altos, con requisitos más exigentes, con períodos de entrenamientos más largos y rígidos, a veces para ser entrenados en una academia diferente. Ambas modalidades para desarrollar liderazgo llevan mucho tiempo.

2.1 Las dificultades de desarrollar un liderazgo policial civil y profesional

Aun en países cuyas autoridades nacionales y donantes internacionales estén comprometidas a formar una policía netamente civil, el desarrollo de liderazgo civil en la policía puede presentar serios problemas.

En **Haití** no existían las fuerzas civiles del orden, y existía una fuente muy limitada de postulantes calificados para los puestos de mando. El único antecedente de las fuerzas del orden lo aportaba la carrera militar, la cual estaba socialmente desprestigiada por haber sido políticamente dominada y motivada. Para atraer a buenos candidatos, la PNH ofrecía salarios bastante altos, en una economía con altas tasas de desempleo¹. Aún con estos salarios, los calificados en términos educativos y administrativos preferían ingresar a la empresa privada y no a una carrera policial que venía estigmatizada como partidista, peligrosa y corrupta. (WOLA 1995)

En los procesos integrales de reforma, la captación de mandos policiales a través de procesos internos de ascenso también presenta problemas. Cuando una antigua fuerza es reformada o ampliada, los mandos son generalmente los más corruptos, autoritarios y politizados. Un análisis institucional debe determinar las actitudes de los rangos menores, o si es posible, con un buen proceso de selección, identificar a los agentes de nivel medio para ascenderles.

En situaciones donde se crea una institución completamente nueva, los altos mandos deben captarse desde fuera y ser entrenados adecuadamente. Los rangos menores pueden ser ascendidos si en efecto hubiera mecanismos eficaces para identificar a los mejores cadetes dentro y fuera de la Academia, incluyendo pruebas competitivas y evaluaciones.

En **Haití**, los donantes internacionales tomaron medidas para identificar a cadetes sobresalientes de la Academia y darles mayor capacitación en liderazgo para ocupar los puestos de mando medio. Según algunos observadores internacionales, fueron éstos los únicos líderes con alguna eficacia en la policía. Pero otros subrayan que para un cadete

ascendido por sobre sus compañeros de Academia es difícil establecer rápidamente la autoridad y jerarquía necesaria para supervisar eficazmente. (Neild 1996)

2.2 Presiones para incorporar a ex-militares al comando policial

La apremiante necesidad de contar con un liderazgo policial experimentado y efectivo genera presiones para nombrar a ex-personal militar. Su nombramiento a los puestos de mando policial ha sido uno de los debates más arduos durante las citadas reformas. Donde la ley establece que el comandante policial debe ascender internamente, el nombramiento de ex-militares a los puestos de mando medio posibilita que en un futuro éstos sean ascendidos hasta dominar la estructura de mando de la PNC.

En **El Salvador**, la experiencia de oficiales civiles de la PNC se comparó desfavorablemente con aquella de ex-militares o ex-guerrilleros. Se necesitó de mayor experiencia en contextos violentos y peligrosos de pos-guerra como en El Salvador. Esto llevó a la Dirección de la PNC y al Ministerio de Seguridad Pública a enfatizar la experiencia operativa, por encima de un potencial de liderazgo a mayor plazo. A menos que agentes civiles puedan acceder a los altos mandos, su experiencia siempre será menor que la de sus colegas ex-combatientes. Al retener los altos puestos policiales, los ex-combatientes podrían atribuirle un carácter militar a la institución, en desmedro de una policía civil y democrática. Un ejemplo muy claro de este problema es el caso del ex-Capitán del Ejército Oscar Peña Durán como sub-director de operaciones de la PNC. Con el aval de la Embajada de los EE.UU., Peña fue seleccionado en un momento cuando no se encontraban candidatos civiles con experiencia adecuada. En poco tiempo, Peña Durán militarizó y politizó la PNC, rompió la relación institucional entre la PNC y ONUSAL, y llevó a un rápido deterioro de conducta policial en materia de derechos humanos. Bajo presión internacional, Peña Durán eventualmente renunció y fue reemplazado por mandos civiles que, a pesar de algunos tropiezos, han actuado eficazmente. (WOLA y HI 1996)

En el caso de **Haití**, hacía falta experiencia civil en las fuerzas del orden. El Gobierno buscó entre los rangos de la IPSF a elementos para crear el comando policial a la mayor brevedad posible. Los monitores policiales internacionales de la ONU dieron acompañamiento a la IPSF interina y a la nueva PNH. Observando una crisis de liderazgo en la PNH y el impacto negativo en la moral de la nueva policía, la Policía Civil de la ONU (CivPol) recomendó el reclutamiento de aquellos identificados por CivPol como los mejores oficiales de la IPSF. Por su parte, los EE.UU. mostraron preocupación por esta posible incorporación de elementos de la IPSF y por la inconsistente e incompleta depuración efectuada por la CivPol. Como en el caso salvadoreño, una acción apresurada con el ascenso de elementos militares puede llevar a una militarización de la cultura de la PNH. (WOLA 1996)

En **Guatemala**, la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de 1997 ordena a los nuevos miembros de la PNC ser incorporados sólo como agentes u oficiales de bajo rango hasta

que la academia pueda formarlos y ascenderlos a cuadros superiores. En el ínterin, todos los mandos medios y altos iban a miembros de una de las fuerzas más corruptas y menor preparadas de la región, la antigua Policía Nacional (PN). (WOLA 1997)

2.3 Requisitos para el ingreso de ex-militares a cuadros superiores

De no ser posible la descalificación de ex-personal militar como aspirantes a la comandancia policial, los siguientes principios deberían regir su selección:

1. Que su incorporación sea individual. Las unidades, promociones de oficiales o escuadrones especializados no deben ser transferidos íntegramente a la nueva fuerza;
2. Que sea obligatorio cumplir con los mismos requisitos y criterios y pasar por el mismo proceso de selección que los candidatos civiles;
3. Cualquier ex-militar admitido debe ser sometido a un riguroso escrutinio para asegurar que éste nunca haya cometido violaciones a los derechos humanos;
4. Todo ex-militar admitido debe recibir capacitación completa, particularmente en técnicas policiales civiles y en prácticas y garantías de derechos.

Estos principios son necesarios para asegurar que el ex-personal militar esté completamente entrenado, adoctrinado y comprometido con los valores de unas fuerzas del orden ciudadanas y responsables. Su otro propósito es el de asegurar su asimilación efectiva a una institución de mando civil y evitar faccionalismo o rupturas internas.

En **Haití**, la incorporación de agentes de la IPSF a la PNH causó resentimiento en la nueva institución. Las tensiones se debieron al rápido ingreso de los ex-militares que no concordaba con el riguroso proceso de selección y formación de los demás. (WOLA 1996)

En El Salvador y en Haití, muy pocos oficiales militares cumplieron con los requisitos educativos. Inclusive, el examen de ingreso les fue difícil.

En **El Salvador**, casi ninguno de las oficiales de la PNC provenientes de las fuerzas armadas o de seguridad cumplió con los requisitos educativos universitarios estipulados por ley. La mayoría se graduó de la academia militar o de la antigua academia de seguridad pública, controlada por las fuerzas armadas. A cambio de aceptar estas irregularidades, al FMLN se le permitió presentar a aspirantes que tampoco cumplían con los requisitos legales. (WOLA y HI 1996)

2.4 Los agentes civiles pueden desempeñarse igual o mejor que los militares en el mando policial

En cuanto a los requisitos de selección de los cuadros policiales superiores, se debate la importancia relativa entre criterios políticos y criterios técnicos. Al dar prioridad a los criterios técnicos, ingresan personas con experiencia en seguridad. En otras palabras, se favorece al personal militar. Sin embargo, la evidencia sostiene que los comandantes policiales de origen civil se desempeñan en su cargo mejor que los de origen militar.

En **El Salvador** en 1994 y 1995, las evaluaciones hechas por ONUSAL de la PNC encontraron que algunas de las mejor llevadas delegaciones y sub-delegaciones en el país estaban bajo un mando de origen civil: la unidad de investigación con mayor credibilidad, la DIC, está compuesta y comandada íntegramente por efectivos civiles. Ni entre mandos ex-militares o ex-guerrilleros se halló un patrón de mejor desenvolvimiento. A largo plazo, podría suponerse que los oficiales civiles de la PNC tienen mayor potencial de efectividad en una fuerza que enfatiza el servicio a la comunidad, las buenas relaciones con la ciudadanía, el procedimiento legal correcto y la investigación. Salvo pocas excepciones, los elementos civiles de la PNC están mejor educados. (WOLA y HI 1996)

Los altos grados universitarios de los aspirantes a la comandancia de la PNC se requerían pensando que éstos tendrían un entendimiento más completo y humano de la sociedad y sus complejidades, por encima de aquellos con poca educación o preparados militarmente en la doctrina de seguridad nacional. Puesto que los problemas internos más frecuentes se deben a la violación de procedimientos, a la poca o mala capacidad investigativa, a malas relaciones con la comunidad, y a un excesivo uso de la fuerza, una educación superior de oficiales debería dar importantes ventajas.

3. Normas y procedimientos de convocatoria y selección de la policía

Dentro de un contexto de reformas amplias, el proceso de convocatoria y selección del personal policial es una tarea descomunal. El diseño de normas apropiadas, una administración logística eficiente, y una estructura de decisión justa y que responda a las exigencias públicas son todos objetivos difíciles para las autoridades policiales. En la ciudad de Washington, EE.UU., cuando se incrementó el cuerpo policial en 1,000 agentes, se admitió a candidatos mal calificados, inclusive con antecedentes criminales y casi analfabetos. En Haití y en países centroamericanos, las normas y criterios de ingreso han solido adaptarse a problemas que surgen durante la operativización de la institución, a costa de normas profesionales.

En Centroamérica y Haití, los donantes internacionales han unido esfuerzos con representantes policiales y autoridades ministeriales para diseñar las normas, criterios y procedimientos. Una vez que estos procesos están bien establecidos, la responsabilidad íntegra de convocatoria y selección queda en manos de las autoridades nacionales.

Al comenzarse este proceso en 1994 en **Haití**, las unidades de selección eran conformadas por 10 autoridades del Ministerio de Justicia y 10 representantes del ICITAP. En marzo de 1995, un equipo del Ministerio, íntegramente nacional, tomó la

posta con asesoría continua del ICITAP y de expertos franceses. Las decisiones finales las tomó un comité compuesto por tres autoridades del Ministerio de Justicia y un médico del ICITAP. (WOLA 1995)

3.1 Requisitos y procedimientos de selección

Entre los requisitos de selección generalmente se incluyen exámenes médicos y físicos, pruebas de conocimiento y aptitud, una evaluación psicológica y una investigación de antecedentes sociales y de conducta.

3.2 Administración del proceso de selección

En sus inicios, en un período en el cual el liderazgo y la capacidad administrativa son débiles, una reforma policial amplia requiere un importante esfuerzo en la convocatoria y selección de un gran número de postulantes civiles. Las dificultades en la selección afectan el nivel de la nueva fuerza policial y pueden tener mayores consecuencias a largo plazo.

En el caso de **Haití**, con un 85 por ciento de desempleo, el avasallador número de postulantes junto a las exigentes normas de ingreso arrojaron tasas de ingreso mínimas. En la primera etapa de selección los postulantes sumaron 45.000; fueron 8.000 los examinados y entrevistados en tres semanas, y sólo un 9 por ciento, 750 personas, fueron aceptadas a las primeras dos promociones. El porcentaje de admitidos se incrementó a un 14,8 por ciento, pero seguían siendo miles los candidatos para cada promoción. (WOLA 1995)

Las presiones bajo las que se lleva a cabo la selección causan problemas en la administración del proceso.

En **El Salvador**, la poca publicidad dada a la convocatoria resultó en un menor número de solicitudes. Hubo confusión sobre las fechas límites y la ubicación de los centros de exámenes. En un principio, las pruebas físicas eran hechas antes del examen médico, una secuencia que se presta a errores. Durante las pruebas físicas, los doctores aplicaban criterios inconsecuentes para eliminar candidatos. Más tarde se cambió el orden de los exámenes, dándose las pruebas psicológicas y de educación antes del examen físico. Las pruebas escritas y las entrevistas fueron utilizadas inconsistentemente, y algunos de los

El Proceso de Selección para la *Police Nationale d'Haiti*

Requisitos y documentos a presentar

Todos los postulantes deben ser ciudadanos haitianos, ser mayores de 18 y menores de 40 años de edad. La solicitud pide dos fotografías tamaño pasaporte, partida de nacimiento o bautizo, y constancia de estudios.

Procedimiento

1. **Registro:** Los delegados departamentales llevan un registro inicial e informan a los aspirantes de cuándo y dónde deben presentarse para las pruebas y qué documentos de identificación se requieren. Los aspirantes son examinados en orden de nacimiento, para asegurar el azar y eliminar cualquier patrón de favoritismo.
2. **Examen médico:** un examen físico básico, incluyendo prueba de vista y presión arterial; muchos no pasan la prueba debido a presión alta.
3. **Prueba física:** Una carrera de velocidad de 2,4 kms. en menos de 12 minutos; para varones: 25 abdominales (en un minuto) y 15 lagartijas; para las damas: 15 abdominales y 10 lagartijas. Ya que muchos candidatos desaprobaron la prueba física, los tiempos fueron extendidos.
4. **Examen escrito:** una prueba objetiva en francés, incluyendo una prueba psicológica.
5. **Entrevista:** Los candidatos que pasan las primeras cuatro pruebas son llamados a una entrevista personal. En ella, se exhiben diferentes objetos sobre una mesa -- un bastón, una pistola, la Constitución Política, un casco policial, y una convocatoria a una reunión entre la comunidad y la policía. A los postulantes se les pide ordenar los objetos de acuerdo a su importancia y explicar sus razones. También deben escribir un ensayo.

El Proceso de Selección para la PNC del Salvador

Requisitos

1. Ser salvadoreño de nacimiento
2. Ser mayor de 18 y menor de 28 años de edad a la fecha de la presentación de la solicitud de ingreso
3. Poseer título de Bachiller
4. Estatura mínima: hombres: 1,60 m.; mujeres: 1,55 m.
5. Carecer de antecedentes penales por sentencia condenatoria firme
6. Carecer de antecedentes delincuenciales o policiales
7. Estar en pleno goce de sus derechos de ciudadano
8. No haber sido destituido por motivos disciplinarios de la administración pública o municipal, ni de alguna institución oficial autónoma o privada, en un procedimiento conforme al derecho

Documentos a presentar

solicitud, partida de nacimiento, cédula de identidad personal, carnet electoral, título de bachiller, certificación de carencia de antecedentes penales, por sentencia condenatoria firme, solvencia de la PNC o carencia de antecedentes delincuenciales, una fotografía reciente, exámenes médicos-clínicos, y dos constancias de buena conducta.

Procedimiento

Los aspirantes deben aprobar todas las pruebas físicas, médicas, culturales, psicotécnicas, y una entrevista psicológica. Previa a la entrevista se aplicará un cuestionario informativo, el cual servirá de base para orientar la investigación conductual y

candidatos no recibieron sus resultados de las pruebas anteriores a tiempo para la segunda fase de selección. En general, los evaluadores no se ciñeron a un proceso uniforme. Estas irregularidades, sin embargo, no significaron una discriminación sistemática contra uno u otro grupo de ex-combatientes. Los postulantes civiles sin afiliación política fueron los más golpeados, ya que no contaban con una institución que los amparara en caso de que quisieran apelar una decisión. Desde entonces, la ANSP ha desarrollado gran

cantidad de documentos de convocatoria y selección, iniciando un programa de difusión en las escuelas para atraer a graduados de bachiller. Más de una organización no-gubernamental ayudó a la policía a asegurar un número suficiente de candidatos civiles. Estos esfuerzos han sido importantes para mantener normas exigentes en la selección de efectivos de la PNC. (WOLA y HI 1996)

En **Guatemala**, una mala tarea de difusión y publicidad rindió un bajo número de postulantes a la policía, al punto que la primera convocatoria obtuvo sólo un postulante por plaza. Asesores internacionales estiman que se necesitan por lo menos tres candidatos para cada plaza. (WOLA 1997)

3.3 Sobre los requisitos educativos y sus normas

El policía raso ha tenido tradicionalmente en toda América Latina un bajísimo nivel educativo, de hecho algunos son casi analfabetas, mientras que los oficiales que reciben un reclutamiento separado están mejor educados. Los procesos de reforma se han visto algunas veces como una oportunidad para incrementar el nivel educativo de las nuevas fuerzas, teniendo en cuenta que un nivel más alto se considera como un elemento integral de mejora en el profesionalismo de la policía.

En **El Salvador**, muchas de las violaciones a los derechos humanos cometidas por la nueva fuerza pueden ser producto de un desconocimiento de la ley y de los procedimientos policiales. En un esfuerzo por mejorar entre los cadetes su aprendizaje del Código Procesal Penal y su adhesión a procedimientos establecidos, se incrementaron los requisitos educativos hasta requerir el título de bachiller de los candidatos a la academia. (WOLA y HI 1996)

Los mayores requisitos educativos responden a la necesidad de elevar el perfil profesional de la nueva institución. Las consecuencias, aunque impensadas, pueden excluir a sectores de la población con menor educación formal, entre ellos las minorías étnicas o los sectores de bajos recursos que podrían tener gran interés en la reforma policial.

En **Haití**, el nivel educativo mínimo para un agente es el equivalente a once años de escolarización formal. Los candidatos a los cuadros superiores necesitan un equivalente educativo al primer año universitario. El requisito de que todos los candidatos deban hablar, leer y escribir el francés se estimó necesario, tanto para asegurar un alto nivel de los cadetes como porque los códigos y las normas están en francés, pero entre los sectores más progresistas, muchos críticos aseguraron que así se descalificaba automáticamente a 80 por ciento de la población que habla Créole. (WOLA 1995)

Donde se quiere asegurar la participación de ciertos sectores que no cumplen con los requisitos, los órganos de selección han hecho excepciones. En El Salvador, los docentes de la academia policial establecieron cursos de nivelación para los ex-combatientes que claramente

estaban por debajo del nivel educativo mínimo. El FMLN fue el más beneficiado. En Haití las tasas de ingreso de civiles a la academia eran tan bajas que el requisito educativo fue reducido a varios años de escolaridad y se ofrecieron cursos de nivelación en la academia.

Procedimientos especiales o campañas publicitarias pueden ser necesarias para convocar a mujeres y a otros grupos que enfrentan barreras sociales y culturales para su postulación. Las fuerzas policiales de Estados Unidos y otros países demuestran que la representación de minorías es un proyecto difícil y de largo plazo. Irlanda del Norte es un vivo ejemplo de estas dificultades: con un 40 por ciento de su población católica, la fuerza policial llamada “*Royal Ulster Constabulary*” es 92,5 por ciento Protestante. Por muchos motivos, es difícil incorporar a los católicos a la policía, entre ellos que la policía es considerada una institución sectaria. Deben establecerse claramente los criterios y procedimientos para aquellos casos excepcionales, además de asegurar que los elementos admitidos bajo estas excepciones sean elevados al mismo nivel de profesionalismo y plenamente asimilados a la institución. Esto evitaría que unos se resientan por el supuesto trato preferencial dado a otros.

En **Guatemala**, el Acuerdo de Paz sobre “El Fortalecimiento del Poder Civil y el rol de las Fuerzas Armadas en una Sociedad Democrática” firmado a fines de 1996 señala que las comunidades deben ser partícipes del proceso de convocatoria y selección de la nueva Policía Nacional, y que ésta debe ser representativa de las múltiples etnias del país. La Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) apoyó un proyecto piloto en el denominado “Triángulo Ixil”, en el departamento de Quiché, con consulta y proyección a la comunidad en la selección de candidatos. Cerca de 60 fueron seleccionados en un programa que el Gobierno no ha replicado. Desde entonces, las promociones de la academia policial tienen una mínima representación maya. (WOLA 1997)

3.4 Adaptación de normas y requisitos a la realidad nacional

Dado el rol predominante de la comunidad internacional de donantes y la rapidez con que se diseñaron y ejecutaron los procesos de convocatoria y selección, los exámenes de ingreso a menudo no han sido adaptados ni a la currícula ni a la media educativa nacional.

En **Haití**, el uso de pruebas objetivas, en formato nunca antes usado en las escuelas, ha causado problemas. Los docentes ampliaron el tiempo permitido para explicar el nuevo formato, pero los candidatos se quejaron de no haber sido expuestos a las “técnicas” para tomar estos exámenes (como responder primero las preguntas fáciles y regresar a las restantes). (WOLA 1995)

Las pruebas escritas y psicológicas dadas en **Guatemala** estaban orientadas a una población urbana, en un país donde un gran porcentaje vive en zonas rurales. Por otro lado, los exámenes sólo prueban la capacidad de memorización, y no la aptitud académica ni la capacidad de análisis y razonamiento lógico. (WOLA 1997)

Como en cualquier otra situación, se debe evitar el plagio. Lo cual se hace difícil en situaciones donde miles de candidatos toman un mismo examen.

Algunos candidatos en **Haití** copiaron de sus compañeros en los exámenes escritos y la entrevista, según informes, “de manera no muy sofisticada”. Durante la entrevista, los examinadores se percataron que todos los postulantes daban las mismas respuestas a una prueba donde se les pide colocar, en orden de importancia, objetos simbólicos como una constitución, una pistola y un casco policial. Cuando los examinadores cambiaron el orden de los objetos, los candidatos seguían respondiendo de la misma manera, aunque sus respuestas ya no eran coherentes. (WOLA 1995)

La posibilidad de manipulación política del proceso tanto a nivel local como nacional es más preocupante. Tal discusión se ha dado mayormente sobre el rol de los ex-combatientes. El papel dominante de la comunidad internacional parece haber amenguado estas preocupaciones, al menos por el momento. Pero donde el partidismo, el nepotismo y la corrupción suelen determinar un puesto de trabajo, incluyendo un puesto policial, el proceso debe ser resguardado.

Aun cuando la comunidad internacional jugaba un rol importante en el proceso en **Haití**, WOLA fue informada de que por lo menos en un pueblo, el alcalde entregó un archivo con solicitudes completas a los oficiales. Pero en términos generales, el Ministerio de Justicia y el ICITAP han llevado un proceso imparcial. Existen escasas pruebas de manipulación personal o política. Esto es algo nuevo para un país donde hasta los rangos más bajos eran definidos por la corrupción y el nepotismo, tanto así que algunos postulantes se rehusaron a creer que habían sido “limpiamente” rechazados: en un caso lamentable, un candidato rechazado e iracundo mató a un policía e hirió a otros. (WOLA 1997)

En **El Salvador** existieron pocas pruebas de un proceso políticamente sesgado, aunque los ex-combatientes de la PN y el FMLN sí fueron temporalmente protegidos de las casuales irregularidades del proceso porque tenían una institución que les amparara. Los candidatos civiles de la PNC, sin antecedentes de combate, conformaron rápidamente la mayoría. En posteriores convocatorias, casi todos los postulantes han sido civiles y no ha habido señales de favoritismo político. (WOLA y HI 1996)

3.5 Investigación de antecedentes

Después de la aprobación del examen de ingreso, la investigación de antecedentes penales (en el caso de ex-oficiales militares, una resolución de no haber cometido violaciones a los derechos humanos) es un paso fundamental.

En **El Salvador** no se hicieron investigaciones de antecedentes. En un principio, el Gobierno y el FMLN accedieron a no hacer investigaciones porque no se encontró un órgano ejecutorio objetivo e imparcial confiado por ambos. Como consecuencia, los postulantes podían presentar documentos escolares falsos, inclusive ocultar sus

antecedentes criminales y hasta su pertenencia a las fuerzas armadas o al FMLN. Sólo en caso que el candidato cometiera alguna equivocación, fuera reconocido o llamase la atención por mala conducta, se llamaba a una investigación cabal por trabajadores sociales de la ANSP. Luego se identificó a integrantes de las maras ingresados a la ANSP. El limitado funcionamiento del sistema se basa únicamente en la observación de cerca por parte de instructores y psicólogos, quienes al menos pueden identificar algunos problemas. En 1995, la ANSP creó la Unidad de Verificación de Antecedentes cuyo objetivo principal “es investigar el medio ambiente en el cual está inmerso el aspirante”, incluyendo origen familiar, conducta en la comunidad, y antecedentes educativos, laborales, policiales y judiciales. La Unidad da una charla de orientación a los aspirantes, recibe las solicitudes de quienes aprueban los exámenes médicos, psicológicos y físicos, y revisa la “hoja de verificación” completada por cada aspirante. La Unidad distribuye los casos a agentes, quienes verifican la información proporcionada por cada aspirante y elaboran un informe para la decisión final del comité académico. (WOLA y HI 1996)

En **Haití**, esta investigación de antecedentes de criminales o de violadores a los derechos humanos se torna muy difícil para el Gobierno ya que los dossiers oficiales o no existen o están en pésimas condiciones. Durante la apremiante necesidad de formar a la PNH, el Gobierno ni siquiera contaba con listas confiables de violadores a los derechos humanos. El Secretario de Estado para Asuntos Policiales de Haití declaró: “No tenemos el tiempo para hacer una investigación completa. Nos llega una lista de candidatos en la mañana y tenemos que aprobarla esa misma tarde. La investigación de antecedentes no es asunto de prioridad para el ICITAP. Ellos requieren pruebas que son tan difíciles de proporcionar, especialmente en casos de clamor público”. El Gobierno se reservó el derecho de dar de baja a algunos cadetes policiales durante las dos primeras semanas de entrenamiento. Pero después de dos semanas, era difícil para los nuevos ingresados ponerse al día con el resto de la clase. Bajo presiones de trasladar rápidamente a las calles a los cadetes entrenados, las autoridades nacionales e internacionales no querían ver durante el entrenamiento la continuación de un proceso depurativo. (WOLA 1995: 22)

NOTAS FINALES

1. En 1994 el ingreso per cápita en Haití era escasamente de 300 dólares p.a.. El salario básico de un policía raso era de 300 dólares al mes, y el de un comandante de alto nivel llegaba como mucho a 600 dólares mensuales.

BIBLIOGRAFIA

Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). (1997). *Proceso de Convocatoria y Selección*, mimeo. El Salvador: ANSP.

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*. El Salvador: Ediciones Universidad de Centro America, de próxima aparición.

Neild, Rachel. (1996). *Police Reform in Haiti: The Challenge of Demilitarizing Public Order and Establishing the Rule of Law*. Ottawa, Canada: Foundation Canadienne pour les Amériques (FOCAL).

O’Rawe, May and Moore, Linda. (1997). *Human Rights on Duty*. Belfast, Northern Ireland: Committee for the Administration of Justice.

Washington Office on Latin America (WOLA). (1995). *Demilitarizing Public Order: The International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haiti /Desmilitizar el Orden Público: La Comunidad Internacional, la Reforma Policial y los Derechos Humanos en Centroamérica y Haití*. Washington DC, USA: WOLA.

——— (1994) *El Salvador Peace Plan Update #3: Recent Setbacks in the Police Transition*. Washington DC, USA: WOLA.

——— (1996) *The Haitian National Police*. Mimeo, Washington DC, USA: WOLA.

——— (1997) *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning*. Washington DC, USA: WOLA.

——— (1995) *Policing Haiti: Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force*. Washington DC, USA: WOLA.

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

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

WOLA, Human Rights Watch/Americas and the National Coalition for Haitian Rights (NCHR). (1997). *The Human Rights Record of the Haitian National Police*. New York and Washington DC, USA: WOLA.