



WOLA ■ WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

TEMAS Y DEBATES EN LA REFORMA DE LA SEGURIDAD PUBLICA

Una guía para la sociedad civil

Controles Internos y Organos Disciplinarios 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 INTERNOS Y ORGANOS DISCIPLINARIOS POLICIALES

Los departamentos de asuntos internos, es decir la policía de la policía, son instancias importantes de defensa contra la corrupción y el abuso policial. Son indicadores importantes del grado de voluntad de la autoridad policial para responsabilizar y sancionar a su personal por comportamientos negativos o incidentes de abuso. Esta sección trata de las funciones investigativas especializadas al interior de la policía para cursar una denuncia de abuso policial.

Hasta hace un tiempo en los Estados Unidos, era bastante común que los departamentos policiales no contaran con una unidad especializada de disciplina interna. Nombrada para investigar la violenta intervención policial en los disturbios de los años 60 en Los Angeles, la Comisión McCone propuso la creación de un mecanismo interno de verificación. (Similares recomendaciones se formularon tras disturbios en otras ciudades.) Hasta esas fechas, los departamentos policiales del país respondían sólo informalmente a las denuncias de abuso y los comandantes a menudo intentaban calmar a la población e investigar la denuncia en su tiempo disponible. Hoy en día, la mayoría de los grandes departamentos policiales cuentan con mecanismos administrativos disciplinarios, ya sea una Inspectoría General, una Unidad de Asuntos Internos o una Oficina de Responsabilidad Profesional.

Las fuerzas policiales latinoamericanas, a la par de las fuerzas militares, han gozado de impunidad ante violaciones a los derechos humanos y otras faltas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recientemente señaló que las fuerzas policiales son las mayores violadoras de los derechos humanos en el continente y que siguen gozando de impunidad; la mayoría de los nueve casos presentados ante la Comisión en el mes de mayo de 1998 trataban casos de abuso policial impunes en Argentina, México, Trinidad y Tobago, las Bahamas, Chile y Perú. Muchas de las fuerzas policiales aún no cuentan con unidades internas de control. En Chile, por ejemplo, los carabineros no tienen un órgano especializado y las denuncias se investigan por línea de mando. Los hechos delictivos cometidos en el ejercicio de sus funciones o en los cuarteles son de competencia de la justicia militar. A modo de comparación, la Policía Judicial chilena (policía de investigaciones, entidad más pequeña) creó hace poco un departamento de asuntos internos. Los delitos competen a los tribunales ordinarios de justicia. En este contexto, es importante señalar que los procesos de reforma policial en América Central crearon unidades de control que ahora investigan y sancionan faltas policiales. Aunque las unidades de control interno en Haití y El Salvador sufren de deficiencias, éstas dan indicio de la voluntad política de autoridades policiales y gubernamentales de enfrentar la impunidad con las reformas.

Los diferentes sistemas de control interno tienen cada uno diferentes propósitos. En líneas generales, regulan y orientan las actividades cotidianas de la institución, tratan casos particulares de abuso, y pueden colaborar en el análisis y transformación de procedimientos y sistemas administrativos y reguladores para refinar la capacidad policial, mejorar su desempeño y eficacia, y elevar su conducta ética. Esta sección examina el establecimiento y regulación de estas dependencias, sus funciones y poderes, su liderazgo, el procedimiento de denuncias, los

factores que fortalecen o debilitan su lucha contra la impunidad y el abuso policial, y su relación con otras formas de control policial.

1. Reglamentos disciplinarios

Las responsabilidades, poderes y estructura de los mecanismos internos de disciplina se encuentran, por lo general, en la ley orgánica de la policía y sus reglamentos disciplinarios. Otros conceptos tutelares se exponen en los reglamentos operativos y en códigos de ética profesional, como el *Code de Déontologie* en Haití. La conducta de la policía también se rige por leyes nacionales e internacionales, incluyéndose los tratados de derechos humanos, los códigos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las constituciones políticas de los Estados, los dictámenes de las cortes supremas, y demás jurisprudencia.

Gran parte de los países latinoamericanos son firmantes de tratados internacionales de derechos humanos que tipifican como crimen la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, y otros crímenes de lesa humanidad, y comprometen al Estado a respetar y garantizar el debido proceso. Según el artículo noveno del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estado debe dar a las víctimas de abuso policial la oportunidad de buscar reparación a través de vías oficiales. De diferentes maneras, algunas con mayor especificidad, las constituciones políticas protegen estos derechos. La Constitución de Haití de 1987, por ejemplo, regula el procedimiento de arresto. La Constitución de los Estados Unidos y su *Bill of Rights* (las primeras diez enmiendas a la constitución que estipulan derechos inalienables) han sido interpretadas por las cortes en lo relativo a la conducta policial. Por ejemplo, la decisión en 1966 de la Corte Suprema que ordenó a la policía que en instancia de arresto, el arrestado sea informado de sus derechos - un procedimiento conocido como *Miranda rights*, por el caso del mismo nombre. (*Miranda v. Arizona*, 384 U.S. 436)

En **El Salvador**, el Capítulo IV de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, el Código de Conducta, es casi una adaptación literal de dos documentos de las Naciones Unidas: el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. (FESPAD 1997)

Las leyes policiales varían mucho en su especificidad y protección de derechos. En los EE.UU existe una enorme variación en los reglamentos policiales. Algunos departamentos no cuentan con un código de disciplina, y entre aquellos que sí existen, varían de generales a extremadamente detallados. En Chile y varios países más de la región, estos códigos tienen carácter de reservados y la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil no tienen forma de saber qué normas de conducta rigen, ni qué reglamento se aplica al uso de la fuerza. En otras palabras, no hay forma de saber si estos códigos se adhieren a las normas internacionales de los derechos humanos o a otras medidas de protección. Bajo una democracia todo los códigos policiales y reglamentos operativos y disciplinarios deberían ser abiertos al público.

Los reglamentos policiales no son documentos abstractos, sino que podrían tener importante incidencia en la conducta de la institución, incluyendo aspectos como el uso de la fuerza.

Hasta hace poco en los **Estados Unidos**, la mayoría de los departamentos policiales se guiaban por la regla del “criminal a la fuga”. A la policía se le permitía disparar y matar

a una persona que intentaba escapar, siempre y cuando el arresto fuera legal y el malhechor hubiera escapado. Una investigación concluyó que eran mayores las posibilidades que la policía disparara contra personas negras que contra personas blancas. A pesar de cambios recomendados a principios de los años 60, no fue sino hasta 1972 cuando el Comisionado de la Policía de la ciudad de Nueva York adoptó una política del uso de la fuerza como “último recurso” y contra personas que generaban situaciones de peligro inmediato. Investigaciones llevadas a cabo antes y después de esta reforma documentaron una disminución drástica en el número de personas heridas o muertas de bala por la policía, sin disminuirse la tasa de crimen y sin afectarse ni la seguridad de los efectivos policiales ni la tasa de arrestos. La pesquisa concluyó que esta disminución también se debía a que los sospechosos dejaban de resistirse con violencia sabiendo que no serían disparados. Éste fue uno de los motivos por el cual las autoridades policiales en otras partes del país adoptaron normas similares. (Chevigny 1995: 134-5)

2. Disciplina centralizada o descentralizada

Los reglamentos disciplinarios deben ser claros y precisos en su definición de “mala conducta” y en el establecimiento de procesos disciplinarios idóneos para las diferentes ofensas. La mayoría de reglamentos distinguen entre infracciones menores (rudeza, vulgaridad, tardanza) que pueden y generalmente deben ser tratadas por los supervisores a través de procesos administrativos, e infracciones serias (perjuicio, tortura, asesinato) que requieren la intervención de una unidad central de disciplina. Las consecuencias de no diferenciar entre las infracciones y tratarlas todas por un mecanismo centralizado son evidentes. Las unidades disciplinarias se ven inundadas con casos menores, la sobrecarga de casos puede resultar en un lento proceso de resolución de todos los casos, y los supervisores pueden verse desautorizados para resolver problemas menores hasta el punto de evadir responsabilidad.

En **Haití**, los comandantes zonales que contaban con mala preparación y poca experiencia remitían casos menores al despacho del Inspector General en la capital, Puerto Príncipe. La renuencia de los comandantes en disciplinar a sus subalternos directamente resultó en una carga abrumadora para los limitados recursos de la Inspectoría General. En 1997, el *Conseil Supérieur de la Police Nationale* (CSPN, compuesta del Primer Ministro, Ministros de Justicia e Interior, y el Director General e Inspector General de la Policía) emitió un decreto que sanciona a comandantes que se rehúsen a disciplinar a sus subalternos. (Neild 1998)

Por otra parte, demasiada descentralización de la función disciplinaria acarrea problemas. Se teme, por ejemplo, que los comandantes zonales abusen de sus poderes si gozaran de demasiadas atribuciones en materia disciplinaria.

En **Haití**, las investigaciones internas de casos disciplinarios suelen ser inadecuadas. Contrario a las necesidades, los supervisores tratan de justificar la falta en vez de investigarla. En un caso de violencia física contra un ciudadano, la investigación policial absolvió al efectivo mientras que la autoridad judicial le declaró culpable y ordenó el pago de una multa y varios días en prisión. En otros casos, el comandante de la zona ejerció autoridad que no le correspondía y, sin informar al Inspector General, tomó medidas disciplinarias para calmar los malos ánimos de la comunidad. (WOLA, HRW y NCHR 1997)



Se debe marcar un límite claro entre infracciones menores e infracciones graves, cuidando que las “infracciones menores” no sean ni tan amplia ni tan escasamente definidas que eviten pasar casi todas, con excepción de las más graves, por un proceso disciplinario formal. Por ejemplo, si un agente deja de investigar adecuadamente un caso por prejuicio racial o político, esto puede interpretarse como una “mal desempeño” y no como un caso de discriminación.

En **El Salvador**, además del Código de Conducta en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (PNC), existe un reglamento disciplinario que lleva ya varias enmiendas. La primera versión del reglamento clasificaba las faltas por tema, y no por su gravedad, y permitía a los supervisores ejercer gran discreción de interpretación. Así llegó a la Unidad de Investigación Disciplinaria (UID) la gran mayoría de casos, sin importar su gravedad, y se fueron creando serios retrasos. Algunos casos de gravedad no siguieron su curso mientras que los oficiales implicados, impunes y de alta peligrosidad seguían patrullando las calles. El problema trató de resolverse con otras dos olas de reforma que descentralizaron el proceso disciplinario para faltas leves. El nuevo reglamento suponía tres niveles de infracción -- leve, grave y muy grave -- además de clasificarlas por principios del quehacer policial. En junio de 1995 se incorporó al reglamento una segunda enmienda que clasificó toda la mala conducta por gravedad, y, de acuerdo a los principios establecidos en la ley orgánica de la PNC, se redujo la discreción de los supervisores y se incrementó la función disciplinaria de los jefes de servicio. Estas reformas dieron pie a que la UID tratara casos de mayor gravedad y el retraso se fuera eliminando paulatinamente. Mientras tanto, la lentitud de la acción disciplinaria contribuyó a un clima de impunidad en la nueva fuerza policial. (FESPAD 1997)

La capacitación policial básica en la academia debe incluir la enseñanza extensa y cabal de los códigos y procesos disciplinarios, así como del uso de la fuerza y de temas de derechos humanos. La capacitación no basta para promover un cambio de actitudes y comportamiento, a menos que ésta sea reforzada por la administración policial. Es importante asegurar que el personal policial conozca los reglamentos en su totalidad para que no puedan escudarse en la ignorancia. Es así que la mayoría de departamentos policiales en los Estados Unidos ofrecen y requieren mayor capacitación para sus agentes y oficiales a lo largo de sus carreras.

Tanto las autoridades gubernamentales como los comandantes policiales pueden fomentar mayor conocimiento del reglamento policial y demostrar su compromiso con un desempeño ético a través de una amplia difusión de aspectos claves de los reglamentos. En Haití, el gobierno de Aristide tomó medidas para contrarrestar la creciente preocupación popular por la mala conducta de la policía: se distribuyeron copias de las leyes que rigen el “uso de fuerza” a todos los integrantes de la *Police Nationale d’Haiti* (PNH). Pero este tipo de medidas nunca deben sustituir la investigación y sanción del abuso policial, sólo usarse para subrayar su importancia.

3. Poderes y atribuciones de las unidades de control interno

Toda fuerza policial cuenta con mecanismos administrativos para velar por el cumplimiento de sus códigos. En algunas fuerzas, como por ejemplo los carabineros de Chile, la disciplina se ejerce por línea de mando; es decir que los supervisores inmediatos y otros altos oficiales tienen la disciplina a su cargo. Por otro lado, todos los procesos de reforma policial en América Central y en Haití han creado mecanismos internos especializados en disciplina,

incluyéndose las inspectorías generales, las unidades disciplinarias, las unidades de control y oficinas de responsabilidad profesional.

En **El Salvador**, la PNC cuenta con varios mecanismos de reglamentación interna: bajo la dirección general se encuentran: 1) la Unidad de Investigación Disciplinaria (UID) que investiga denuncias contra la policía; 2) el Tribunal Disciplinario que emite sentencias; 3) el Tribunal de Apelaciones; y 4) la Unidad de Control (UC) que evalúa los procedimientos, la organización y la disciplina general de la PNC. Este sistema se encuentra íntegramente bajo el control del Inspector General (IG), quien a su vez responde ante el Ministerio de Seguridad Pública. Las denuncias contra la policía también pueden ser presentadas a la Procuraduría de Derechos Humanos e investigadas por ella. Este modelo crea una estructura interna controlada por un órgano veedor externo. En la práctica, el sistema sufre de fallas en la coordinación y comunicación entre sus diferentes elementos, y de duplicidad de investigación de casos entre la UC y la IG cuando éstos debieron ser de jurisdicción de la UID. (WOLA y HI 1996)

En **Haití**, el Inspector General se encuentra directamente bajo el mando del Director General de la PNH. La Inspectoría General funciona como un órgano de asesoría e investigación, y se encuentra a disposición de la Dirección General y el Ministro de Justicia. Además de investigar denuncias, la IG realiza una labor de inspección de servicios y emite informes sobre la gerencia y administración de la policía, presentados al Director General y al Ministro de Justicia simultáneamente. Al igual que el Director General, el Inspector General es miembro del *Conseil Superieur de la Police Nationale*, junto con los Ministros de Justicia e Interior y el Primer Ministro. (WOLA 1996; WOLA, HRW y NCHR 1997)

4. La creación de controles internos en los procesos de reforma

Los mecanismos internos disciplinarios deben crearse y operativizarse durante la primera etapa de la reforma policial. En El Salvador y Haití, las nuevas fuerzas policiales, de poca experiencia, cometieron abusos apenas salieron a patrullar las calles. La voluntad y habilidad de la jefatura de investigar y sancionar estas ofensas ha sido un indicador clave, a pesar de los abusos, de una reforma que apunte a una fuerza policial profesional y responsable.

En **Haití**, durante los primeros meses de abusos cometidos por la nueva policía, las investigaciones y sanciones del Inspector General recalcaron tanto al personal policial como a la ciudadanía que esta nueva fuerza, por primera vez en la historia del país, no gozaría de impunidad. Las acciones de la Inspectoría General demostraban que las reglas de juego habían cambiado, y que las autoridades políticas y policiales del país llevaban a cabo una reforma seria. Ante una ciudadanía con una larga tradición de malas experiencias en su relación con las fuerzas del orden, la policía podía perder muy rápidamente toda credibilidad y legitimidad. Las investigaciones de la IG respaldaban la imagen de una fuerza policial nueva y diferente.

En comparación, los mecanismos disciplinarios internos creados por la Ley Orgánica en **El Salvador** no fueron establecidos sino meses después del funcionamiento de la PNC. Aun entonces, no se cumplieron con los reglamentos. Durante su primer año de funcionamiento, la PNC no contó con una Unidad Disciplinaria. Hubo retrasos además en el establecimiento de una Inspectoría General eficaz e independiente, cuando el

Inspector General debió ser uno de los primeros nombramientos en materia de seguridad pública. Sin una Inspectoría General hasta octubre de 1994, se dejó que la PNC tuviera serios problemas de disciplina que pudieron evitarse. También se interpretó la demora como que la Inspectoría General era un órgano de importancia secundaria, hasta dispensable. Finalmente, cuando la IG fue creada, la UID y la Unidad de Control habían funcionado independientemente por tanto tiempo que fue difícil establecer la autoridad de la IG como contemplada en su estructura legal. Hizo falta un liderazgo firme, que tomara decisiones acertadas, para sobrepasar estas barreras. (WOLA y HI 1996)

El establecimiento de controles internos en las primeras etapas de una reforma policial es aún más necesario cuando se incorpora un alto número de cadetes u oficiales de las antiguas fuerzas policiales o militares, y cuando éstas tienen que ser re-capacitadas y aunadas a la nueva policía. En estos casos, se incrementa el riesgo de que las prácticas abusivas del pasado se revivan. Una reforma legítima debe subrayar la importancia de un liderazgo policial que demuestre que el abuso no será tolerado y que los mecanismos para enfrentarlo funcionan.

5. Nombramientos a jefaturas

La voluntad política y el buen liderazgo son ingredientes claves para el funcionamiento eficaz del control interno. El nombramiento del Inspector General y de los jefes de cada unidad disciplinaria es importante, debiendo ser legítimos y generar confianza en el sistema disciplinario. Deben además ser procesos transparentes que se sometan a cierto nivel de supervisión externa. En Haití, el Director General de la PNH nombra al Inspector General con la aprobación del CSPN.

La Inspectoría General en **Haití** inició operaciones en junio de 1995 bajo la dirección del fiscal Luc Eucher Joseph. En noviembre del mismo año, el Ministro de Justicia despidió a Joseph, según informes porque éste había empezado a investigar allanamientos y arrestos ilegales efectuados por la policía bajo órdenes de autoridades ministeriales. Pierre André Paul, quien reemplazó a Joseph en el cargo, dio marcha atrás en el trabajo de la Inspectoría. En marzo de 1996, el Director General de la PNH Pierre Denizé restituyó a Joseph en el cargo, halagando su anterior actuación. A su reingreso, Joseph encontró 120 casos pendientes de investigación; desde entonces se han investigado y sancionado casos graves de abuso y corrupción policial. (WOLA, HRW y NCHR 1997)

En Haití, la relativa actuación de la Inspectoría está ligada a la voluntad política de altos mandos policiales y autoridades políticas, sin ningún mecanismo externo de control. Es interesante el modelo que brinda El Salvador, donde la Procuradora de Derechos Humanos tiene el poder de vetar al candidato del Ministro de Seguridad Pública al puesto de Inspector General.

El primer Inspector General en **El Salvador** fue retirado del puesto por incumplir con las responsabilidades de su cargo, y según informes, por participar ebrio en una balacera. Para su reemplazo, el Ministro Barrera nominó a un abogado con quien compartía lazos personales y profesionales. Sin embargo, la Dra. Victoria de Avilés, Procuradora de Derechos Humanos, al revisar la nominación como lo manda la ley, vetó el nombramiento aduciendo que los lazos entre el candidato y el Ministro eran demasiado estrechos y que el candidato no mostraría la independencia suficiente. A fines de agosto de 1995, el Ministro presentó como segundo candidato al Dr. Víctor Valle. Al mismo tiempo, el Ministro convenció al Presidente Calderón Sol de emitir un decreto que permitiera al Ministro nombrar, unilateralmente, a un “Inspector General Adjunto”, cuyo



trabajo estaba definido de manera tal que controlaría toda información y contacto entre la PNC y la Inspectoría, reduciendo así al Inspector General a un simple mascarón de proa. La Procuradora aprobó el nombramiento de Valle, pero sólo tras lograr que el Ministro Barrera se retractara de hacer tales cambios. Valle inició su gestión en octubre de 1995. (WOLA y HI 1996)

6. El proceso de investigación y sus potenciales dificultades

Esta sección señala los pasos contenidos en un proceso de investigación, menciona los problemas suscitados en cada una de sus etapas y ofrece criterios para su mejor desenvolvimiento. Su enfoque es cómo mejorar los procesos disciplinarios para garantizar los derechos del denunciante, aunque a su vez es importante que los agentes investigados reciban un trato justo. El proceso disciplinario debe tener credibilidad, tanto al interior de las fuerzas policiales como externamente. De no ser así, puede mellar la moral policial mientras que en los agentes se incrementan los deseos de impedir o resistirse a una investigación.

6.1 Recepción de denuncias

En países donde las fuerzas de seguridad han sido responsables de asesinatos y otras atrocidades, no es de extrañarse que las víctimas de abuso policial sientan temor de sentar una denuncia. Los sistemas de recepción de denuncias deben facilitar la tarea para los ciudadanos. También es importante notar que tras las reformas en El Salvador y Haití, un gran número de denuncias se originaron al interior de la policía -- según informes, más del 50 por ciento de las denuncias en Haití. Estos hechos deben ponderarse, y las autoridades policiales deben asegurar que los policías-denunciantes no sufran hostigamiento o venganza por informar sobre un hecho delictivo.

- Todo puesto y toda autoridad policial debe recepcionar denuncias. El sistema de recepción debe ser de fácil acceso.

En **Haití**, la Inspectoría General no cuenta ni con oficinas zonales ni regionales. Pero la gran mayoría de ciudadanos no pueden solventar el gasto de viajar a las oficinas de Puerto Príncipe. Inclusive los residentes capitalinos hallan que la Inspectoría es de difícil acceso ya que se encuentra en una zona residencial alejada donde no llega transporte público. (WOLA, HRW y NCHR 1997)

- Deben crearse mecanismos externos alternativos para sentar denuncias en la localidad. Las autoridades judiciales y las procuradurías de derechos humanos o defensorías del pueblo pueden cumplir esta tarea como órganos idóneos e independientes de la policía. (Ver “Controles Externos”.) Cuando existen estos mecanismos externos para sentar denuncias, deben existir además las vías formales para transmitirse la denuncia, rápida y fielmente, al órgano disciplinario interno.

En **Haití** se recepcionan denuncias contra la policía en cualquier puesto policial, a nivel local, regional o nacional, además de en la Inspectoría General. Sin embargo, los ciudadanos temen represalias si presentan denuncias a las autoridades locales o departamentales, las cuales a menudo se encuentran en los mismos puestos en donde están asignados los policías que ellos están denunciando. (WOLA, HRW y NCHR 1997)

En **El Salvador**, la Procuraduría de Derechos Humanos recibe más denuncias por abuso policial que cualquier otra oficina o instancia, pero sin embargo no existe un mecanismo formal para informar a la autoridad policial, y cuando sucede, la información se transmite muy lentamente. (FESPAD 1997)

- La recepción de denuncias debe ser un proceso claro y preciso. Los agentes deben recibir toda denuncia, incluyendo denuncias anónimas, a toda hora del día y todos los días de la semana. La mayoría de departamentos policiales en los EE.UU. requieren que un supervisor u oficial superior recepcione la denuncia. El 75 por ciento de los departamentos además recepciona denuncias anónimas por teléfono o por correo. Requisitos como notarizar la denuncia, presentarse en persona, o sentar denuncias sólo en comisarías o departamentos policiales no debieran darse. Asimismo, si a un agente se le da discreción en la recepción de denuncias, éste puede utilizar criterios personales para aceptarlas o no. En Inglaterra y Gales, por ejemplo, un estudio determinó la existencia de un claro patrón de discriminación al no aceptarse gran cantidad de denuncias presentadas por personas con “características desacreditables” como clase social, enfermedad mental, abuso de alcohol o drogas, o por haber sido arrestados durante el incidente. (Police Foundation 1993) Las comunidades pobres y marginadas corren mayor riesgo de ser victimizadas por el abuso policial.

En los **Estados Unidos**, el informe de la Comisión Christopher (una comisión de investigación que siguió como respuesta a las revueltas de 1991 en Los Angeles, cuando un jurado absolvió a los policías que golpearon a Rodney King), encontró que cientos y hasta miles de denuncias fueron desaparecidas del archivo sin justificación. Los denunciantes debían esperar horas en las comisarías para sentar su denuncia, y aun así, los agentes clasificarían la denuncia como “leve” para evitar la investigación, usando el sistema informal de recepción para anular la denuncia por completo. (Chevigny 1995)

- El proceso de denuncias debe garantizar la seguridad del denunciante contra posibles amenazas o represalias. La policía también debe asegurar que sancionará cualquier intento de amenazar o tomar represalias contra el denunciante. En muchos de los departamentos policiales de los EE.UU., la falta de cooperación con una investigación disciplinaria es un delito sancionable.

En los Estados Unidos, varios estudios han encontrado casos donde el agente abusó verbalmente del denunciante, o le pidió un número de identidad para buscar sus antecedentes delincuenciales o penales, o lo amenazó con arrestarlo. Tres tipos separados de intimidación no necesariamente relacionados entre si. En muchos países, otra táctica de intimidación consiste en denunciar al denunciante. Así se le considera a un denunciante como “enemigo de la policía” y su denuncia se devalúa, o la policía ofrece el “trato” de retirar la denuncia a cambio de que el denunciante retire la suya. (Police Foundation 1993; O’Rawe y Moore 1997) En Haití, los monitores de derechos humanos temen que la policía haya chantajeado o forzado a denunciantes a “solucionar” la denuncia al margen de un tribunal.

- El procedimiento de recepción de denuncias debe obligar al registro de toda denuncia y a un sistema de seguimiento que evite que alguna acción policial rechace una denuncia o encubra el delito. En caso que se requiera discernir entre denuncias y seleccionar cuáles ameritan investigación, se requiere de un proceso controlado para asegurar su validez. En los Estados

Unidos, existe un proceso para seleccionar los casos de investigación ya que muchas denuncias en efecto resultan infundadas. Si una denuncia se descalifica, el denunciante debe ser informado del motivo y deberá tener el derecho de apelación.

En **Boston**, como en muchos departamentos policiales en el país, las denuncias son numeradas en orden de llegada y remitidas al despacho de asuntos internos que, entre otras cosas, cuidará de que no haya interrupciones en la numeración. El denunciante recibe una copia de su denuncia, con el número de caso asignado, y deberá ser informado del dictamen¹.

En **Haití**, la ley policial requiere que la Inspectoría General entregue al denunciante un recibo de la denuncia. Una vez cumplida la investigación, el informe se remite al Director General de la Policía y al Ministro de Justicia al mismo tiempo. La ley orgánica de la policía también requiere a sus agentes informar a la oficina del Inspector General, en un plazo no mayor de 12 horas, de cualquier denuncia de violación a los derechos humanos donde un civil o un agente policial hayan sido muertos o heridos de gravedad. (WOLA, HRW y NCHR 1997)

6.2 La investigación

Las unidades disciplinarias requieren de personal idóneo, con un número de detectives bien capacitados. Los investigadores necesitarán de recursos logísticos, sobre todo de transporte para llegar rápidamente al lugar de los hechos. Tanto en investigaciones penales como en las internas, mientras más tarda la investigación, se hace más difícil establecer los hechos. En casos de violaciones a los derechos humanos, es importante que la comunidad perciba que la policía se compromete a mantener la disciplina interna y así evitar un deterioro serio en las relaciones mutuas.

En **Haití**, la ley ordena a la Inspectoría General a contar con seis inspectores generales bajo el Inspector General superior. Los inspectores son seleccionados entre los comandantes de división. En un principio, la Inspectoría General se vio seriamente limitada por la falta de recursos, pero las autoridades haitianas y la asistencia policial estadounidense le facilitaron la contratación de seis inspectores, como requiere la ley, y mejoras en aspectos logísticos y personal administrativo. Los asesores de la ONU y de los Estados Unidos continúan prestando capacitación y asistencia técnica al personal de la Inspectoría. (WOLA, HRW y NCHR 1997)

- Por lo general, el agente inspector deberá ser de igual o mayor rango que el agente indagado.

En **Honduras**, donde la mayoría de agentes de investigación son de bajo rango, rara vez se investigan o castigan las ofensas de agentes de rangos mayores².

- Los inspectores deben estar facultados para forzar al indagado a rendir testimonio y para imponer sanciones disciplinarias si éste se niega a cooperar.

Según la Inspectoría General de **Haití**, un importante impedimento a su tarea es la renuencia de testigos a dar su testimonio, temiendo represalias. Además existe la “ley del silencio” entre agentes policiales que se niegan a denunciar a sus colegas. (WOLA, HRW y NCHR 1997)

Como en **Oakland, California** y otras localidades, el rehusarse a cooperar en una investigación es sancionado con acción disciplinaria. (Kravetz 1998: 186)

- Las normas de prueba necesarias para fundamentar una denuncia debe tomar en cuenta tanto la dificultad de investigar denuncias contra policías como los derechos civiles del indagado. Los estudios de denuncias contra la policía apuntan a la existencia de pruebas reafirmativas como uno de los principales factores en la validación de la denuncia. Es decir que generalmente se necesita de un testigo independiente. El problema está en que la mayoría de estos casos cuenta con sólo dos testigos: el denunciante y el denunciado. Los testigos son generalmente personas asociadas con el denunciante o implicadas en el mismo hecho de una u otra forma. Los analistas argumentan que un criterio probatorio menos estricto que el utilizado en los tribunales debe usarse en la investigación interna. Se debe encontrar un equilibrio entre la “norma probatoria” y los derechos del policía. Si la policía se siente victimizada, se incrementan las posibilidades de que se resista y que intente obstruir la investigación.

En **Gran Bretaña**, la condena por indisciplina requiere el mismo “criterio probatorio” que un caso penal: “fuera de cualquier duda razonable”. Esto resulta en la descalificación de un gran número de casos, dada la insuficiencia o discordancia de la evidencia. Algunos críticos proponen que se adopte la regla utilizada por la instancia menor civil: la de “la ponderación de las probabilidades”. (En los tribunales civiles en los EE.UU., el dictamen se basa en “la preponderancia de la prueba”.) (Liberty 1997)

- Los procesos disciplinarios deben cumplirse en un plazo razonable. Por un lado, las demoras excesivas en la investigación llevan a la ciudadanía a dudar de su legitimidad; por otra parte, el agente indagado resiente un largo período de incertidumbre que pueda impactar sobre su vida y su carrera. Muchas unidades de investigación han fijado plazos para las investigaciones.

En **El Salvador**, el comandante de la UID afirma que una investigación debe completarse en un plazo no mayor de 90 días, medida que podrá ser adoptada por ley en las reformas propuestas al código disciplinario. Se estima que las investigaciones toman entre 38 y 50 días, en promedio, mientras que el tribunal disciplinario tarda 10 días en emitir sentencia. El prolongamiento de los procedimientos es un grave problema en El Salvador, ya que si la investigación dura varios meses el indagado queda suspendido, al menos temporalmente, sin goce de sueldo y se ve forzado a buscar otra fuente de ingresos. (FESPAD 1997)

6.3 Sentencia y sanción

Un Inspector General usualmente entrega los resultados de la investigación, a veces formula recomendaciones, pero no impone la sanción. En El Salvador, la UID envía su informe al Tribunal Disciplinario, el cual dicta la sentencia e informa al comandante de la policía de su decisión. La sentencia debe ser ejecutada inmediatamente por el supervisor. En Haití, el Inspector General emite su informe y una recomendación de sentencia al Director General y al Ministro de Justicia al mismo tiempo. Son ellos quienes deciden la sentencia, aceptando generalmente la recomendación del IG. En muchos casos en los Estados Unidos, el inspector

formula una recomendación sobre la validez de la denuncia y el jefe de servicio recomienda la medida disciplinaria adecuada e informa al jefe policial.

- En casos en que el abuso policial consista de un acto criminal, los detectives policiales deben ser requeridos, estricta e inequívocamente, de presentar el caso de inmediato ante el juez.

En **El Salvador**, toda denuncia contra la policía que constituya un crimen debe ser enviada a la División de Investigación Criminal (DIC). La DIC debe informar de los resultados de su investigación al tribunal y a la UID para dar curso a los procedimientos penales e internos. (FESPAD 1997)

En **Haití**, todos los casos penales son enviados por la Inspectoría a los tribunales, acompañados de toda la información recogida durante la investigación. Entre 1994 y 1998, la Inspectoría relevó mas de 60 casos de abuso policial a los tribunales penales. (WOLA y NCHR 1998)

6.4 La apelación

La mayoría de procesos disciplinarios contiene un mecanismo para que el agente u oficial policial pueda apelar la decisión ante la instancia correspondiente. En los Estados Unidos, las apelaciones son cursadas por línea de mando o por una comisión de servicio civil, un órgano aparte que norma el empleo en instancias gubernamentales. Las apelaciones no se dan muy frecuentemente ya que las sanciones impuestas son generalmente leves. Se ha determinado, sin embargo, que una apelación usualmente resulta en la reducción de la pena. En los Estados Unidos, los casos de uso excesivo de la fuerza son los menos sustentados por el tribunal de apelación; pero las sentencias confirmadas imponen las penas más severas, además de capacitación y consejería para el sentenciado.

El Salvador cuenta con tribunales especiales de apelaciones. Como en muchos departamentos en los EE.UU., la apelación ante el tribunal y la revisión del comandante policial usualmente resulta en la reducción de la pena e inclusive la absolución completa. (FESPAD 1997)

En los Estados Unidos, por lo general, la única vía de apelación disponible al denunciante es la Junta Civil de Revisión, que no existe en todas las localidades.

6.5 Reparación

La policía o autoridades gubernamentales competentes deben contar con recursos adecuados para pagar reparación a las víctimas de abuso policial. El artículo 2^B del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos otorga a la víctima de un arresto o detención ilegal el derecho a compensación por daños y obliga al Estado a cumplir. En Haití, muchas víctimas de abuso policial se quejan de no haber recibido compensación alguna para cubrir gastos médicos o el tiempo de trabajo perdido. En Gran Bretaña y los Estados Unidos, las víctimas de abuso policial buscan reparación a través de las cortes civiles de justicia.

6.6 Sistema de alerta temprana



Muchos departamentos de policía en los Estados Unidos han puesto en marcha un sistema de alerta temprana, informando automáticamente al comandante de policía cuando un miembro de la fuerza acumula cierto número de denuncias en su contra, aun cuando las denuncias no sean validadas e investigadas internamente. El informe contiene el número y dictamen de cada caso de conducta abusiva o uso de fuerza innecesaria. Aunque muchas de las denuncias son infundadas, la acumulación de un alto número de denuncias puede indicar que existen problemas con el desempeño policial del individuo. Los informes contienen, asimismo, datos sobre cuántas veces un oficial es enfrentado, cuántas personas se han resistido al arresto por ese oficial, si el oficial ha sido herido en un enfrentamiento y el número de veces que el oficial ha utilizado su arma de fuego. (La mayoría de los departamentos policiales en los EE.UU. le exige al oficial informar por escrito cada vez que haya disparado su arma.)

- Las denuncias recepcionadas por un debido procedimiento deben incluirse en los archivos de los indagados y proporcionarse a las autoridades policiales u otros órganos de control. Esto asegura la consideración de la problemática disciplinaria durante la toma de decisiones personales, tales como asignaciones y ascensos, y asegura también la disponibilidad de la información para un análisis institucional más amplio sobre tendencias y problemas (ver el punto 8 más abajo).
- Al considerar el ascenso o re-asignación de un oficial policial, deben repasarse sus antecedentes, incluyendo hechos disciplinarios, y premiarse a aquellos elementos con trayectorias positivas. En un caso extremadamente errado de política interna, en Río de Janeiro se premia el “acto de valentía”, generalmente en incidentes donde hubo tiroteos. Por otro lado, si un oficial acumula un número limitado de denuncias “leves” que luego prueban ser infundadas, no se debe impedir su ascenso. Esto evitaría que algunas manifestaciones vengativas puedan afectar negativamente al policía. En todo caso, los criterios para ascensos deben ser claros y precisos y tener amplia difusión entre el personal policial.

6.7 Liderazgo

Al igual que una ética profesional de la policía, la calidad de las investigaciones internas depende en gran parte del liderazgo que ejerza el comandante policial. Es él quien pone el ejemplo y a fin de cuentas es el responsable del comportamiento de sus subalternos.

Luego de un caso de tortura en **Nueva York** en 1985, el jefe de la policía advirtió a sus comandantes que no serían ascendidos si se recibían demasiadas denuncias de brutalidad por parte de sus subalternos; luego despidió a toda la línea de mando desde la dirección general hasta la delegación policial donde ocurrió el incidente. (Chevigny 1995)

El mensaje puede ser menos drástico. Por ejemplo, la unidad disciplinaria puede asignarse a trabajar directamente bajo las órdenes del jefe de la policía, proporcionándosele adecuados recursos. En Oakland, California, los agentes cumplían dos años de rotación en la unidad de asuntos internos, lo cual aceleraba su ascenso.

- La jefatura policial debe recibir informes sobre las conclusiones de toda investigación. Si en casos denunciados desde fuera de la institución las autoridades policiales no cumplen con sancionar a los culpables, pueden indicarse fallas en el sistema interno de disciplina y posiblemente problemas más serios en lo referente al desempeño policial.

6.8 Campañas de información

Particularmente durante procesos de reforma, es imprescindible llevar a cabo campañas públicas de información sobre cómo sentar una denuncia por abuso policial. Los informes públicos de los Inspectores Generales, las conferencias de prensa, la cobertura periodística de la investigación y la correspondiente sanción pueden no ser bien vistas por las fuerzas policiales, pero ayudan a crear conciencia sobre los sistemas internos de control y confianza en ellos. En general, en cualquier esfuerzo por responsabilizar a la policía de sus actos ante la ciudadanía, son indispensables las buenas relaciones entre ésta y la comunidad. Una mejor relación con la comunidad y un mejor entendimiento de los mecanismos de justicia que le rigen puede alentar a la ciudadanía a formular denuncias necesarias e informar a la policía sobre su actuación.

7. Transparencia

En muchos organismos profesionales se actúa en secreto cuando se teme que la credibilidad de la organización se ve amenazada y no fortalecida por procesos internos de disciplina hechos públicos. La información pública se limita a casos sonados que no puedan mantenerse en reserva y donde la justicia es absolutamente indispensable para evitar mayor descrédito de la organización.

En los **Estados Unidos**, los procesos internos de muchos departamentos policiales se mantienen en secreto por diversos motivos. Primero, como protección para el indagado contra el alto costo económico de un juicio civil. Segundo, la policía argumenta que la confidencialidad le permite aprender sobre patrones de comportamiento y desarrollar modelos positivos. Finalmente, el órgano policial administrativo quiere mantener jurisdicción sobre la función disciplinaria y defenderse de ataques externos. (Pérez y Muir 1995)

Estos argumentos son errados, aunque reflejan sí una preocupación profunda relativa a la institución. Una fuerza policial civil y profesional presta un servicio público y debe responder a él. No basta que la policía diga estar “haciendo lo correcto”; debe también demostrarlo con hechos.

Por otra parte, los costos del hermetismo y la confidencialidad pueden ser muy altos. Durante los procesos de reforma, aún en situaciones en que la policía no busca impunidad por sus crímenes, el hermetismo indica una falta de voluntad política para establecer una fuerza que esté al servicio del público y que responda por sus actos. Así aumenta la desconfianza de las fuerzas policiales, lo que impide una mejora en el vínculo con la comunidad y afecta negativamente muchos otros aspectos del desempeño policial. También se aumentan las presiones por establecer o incrementar los poderes de los mecanismos externos de control. Y por último, se hace extremadamente difícil cualquier estudio o análisis del desempeño de la policía.

La dificultad de estudiar y analizar el abuso policial es un costo menos visible del hermetismo, pero importante si se considera que este estudio puede determinar las causas del abuso, incluyéndose unas políticas represivas provenientes directamente de la autoridad policial o gubernamental, la existencia de elementos abusivos y violentos, prácticas policiales que permiten el uso excesivo de la fuerza, capacitación deficiente, falta de liderazgo, entre otras. El abuso policial se puede corregir eficazmente con una estrategia doble: por un lado, la sanción a los individuos responsables de abusos, y por otro, la corrección de las debilidades institucionales



o de un ejercicio policial nocivo. Lo primero requiere que las autoridades judiciales y policiales estén dispuestas a investigar y sancionar el crimen. Lo segundo puede darse a través de una amplia gama de medidas, desde una capacitación puntual, mejorada, hasta la reforma de reglamentos y la adopción de nuevos modelos policiales como aquellos llamados “*community policing*” (policía comunitaria). (Ver “Policía Comunitaria”.)

En los **Estados Unidos**, tras el incidente de abuso contra Rodney King, la Fiscal General de la Nación pidió al Instituto Nacional de Justicia (órgano de investigación del Departamento de Justicia) estudiar el tema de la violencia policial. Las costumbres y políticas que regían la recopilación de datos tornó la tarea prácticamente imposible. La Oficina de Estadísticas de Justicia había recogido datos excelentes sobre crímenes, sentencias y penas, pero no tenía casi ninguna información sobre mala conducta policial y violaciones a los derechos humanos. Este vacío de información impidió al gobierno federal tener una mejor visión del problema de abuso policial y diseñar programas correctivos. (Chevigny 1995)



En Haití, Campaña por la Transparencia de la Policía

Durante 1996, el Inspector General emitió una serie de comunicados de prensa con información detallada sobre algunos casos de abuso y las acciones tomadas en respuesta. Algunos comunicados incluían el nombre del indagado o sancionado, los hechos, la hora y lugar del incidente, la etapa de la investigación, y el tipo de sanción. Pero en 1997, el Inspector General sólo publicó datos estadísticos relacionados a su trabajo: número de casos recibidos, número investigado, y número de agentes u oficiales suspendidos o dados de baja.

El detalle contenido en las notas de prensa había causado fuerte reacción negativa en la PNH. Algunos policías acusaron al Inspector General de tomar decisiones injustas e infundadas, e inclusive llegaron a amenazarles a él y a su personal. La policía se opuso, particularmente, al nombramiento de los indagados, aduciendo que ésto les ponía en riesgo. (Aunque han sido muertos más de 75 policías en los últimos cuatro años, no se ha encontrado evidencia que vincule estos incidentes al hecho que el policía haya sido nombrado públicamente.) Ambos, el Inspector General y el Director General de la policía se pronunciaron a favor de nombrar a los elementos dados de baja por mala conducta.

WOLA y otras organizaciones de derechos humanos protestaron ante la PNH, las autoridades gubernamentales y la comunidad internacional de donantes aduciendo que estos cambios en los informes eran un grave error. Aisladamente, las estadísticas no aportan a una verificación independiente de cuáles casos son investigados, qué tipos de crímenes son investigados, cuál es la calidad de la investigación, y si el castigo corresponde con la gravedad de la falta. A fines de 1997, el CSPN enmendó el reglamento policial, requiriendo al Inspector General hacer públicos los informes mensuales sobre sus actividades. Los informes deben contener una descripción de los alegatos, el tipo de crimen o violación a los derechos humanos denunciado, el nombre y rango del oficial, y el estado de la investigación o juicio. Esta decisión es un indicador positivo del compromiso de la PNH con la responsabilidad profesional y el servicio público. El primer informe del Inspector General contenía un listado con los nombres de más de 200 oficiales que hasta la fecha fueron dados de baja por mala conducta.

(WOLA y NCHR 1998)

8. Apartar “las manzanas podridas” o erradicación de prácticas nocivas

La mayoría de las unidades de asuntos internos tratan casos individuales de abuso post-facto. Por lo general, no se recopilan ni se analizan estos datos para identificar los patrones de abuso o los problemas que puedan yacer en una mala gerencia y administración de la fuerza, o aquellas situaciones donde el problema corresponda a prácticas operativas nocivas. Se hace necesario este análisis si se quieren formular reformas institucionales más amplias y prevenir el

abuso, a través, por ejemplo, de mejoras en la capacitación o mayor control en áreas específicas. En muchos de los casos, parece que la información de las investigaciones ni siquiera se incluye sistemáticamente en la carpeta biográfica de cada agente, ni se considera en decisiones de asignación o ascenso del personal. En estas y otras áreas claves, la fuerza policial puede cambiar una actitud egoísta del individuo y demostrar un compromiso institucional con un desempeño ético. De esta manera se va dando forma a una “cultura institucional”.

Una gran parte de las investigaciones de las organizaciones de derechos humanos se enfoca en casos particulares y aboga para que se responsabilice a los involucrados en los abusos. El análisis en materia de derechos humanos también documenta abusos contra sectores o minorías políticas y étnicas, pero a menudo se tiene poca información para saber qué aspectos específicos -- liderazgo, reglamento, práctica o cultura -- son los más problemáticos que incitan al abuso, y por ende, serían el enfoque de las reformas. Una mayor transparencia en el accionar de la policía es indispensable para que los grupos de la sociedad civil y otras organizaciones externas desarrollen un análisis más matizado y formulen recomendaciones más amplias para una reforma, en vez de simplemente demandar investigaciones y juicios de los responsables. La policía ya aprendió a responder a tales demandas, argumentando que son unas cuántas “manzanas podridas” las que deben ser removidas para evitar el contagio. Esta estrategia evade la necesidad de una reforma y de un control institucional.

Cualquier intento serio de reforma policial debe ser acompañado de una mayor transparencia y más amplio debate de las prácticas y políticas policiales. Durante estos procesos de reforma, es de particular importancia tener algún mecanismo de seguimiento del desempeño policial. De esta manera se podrían alentar y aplaudir los aspectos positivos y responder rápidamente a las malas prácticas antes que éstas se contagien. En Centroamérica y en Haití, este papel lo jugó mayormente la comunidad internacional, particularmente la Misión de la ONU y sus órganos de observadores de la policía y de derechos humanos.

En **Haití**, la Misión de Derechos Humanos y la CivPol (la Policía Civil de la ONU) jugaron un papel clave en la retroalimentación de la información a la comunidad internacional de donantes, a la PNH y a las autoridades de gobierno en Puerto Príncipe, quienes en respuesta proporcionaron cursos de capacitación y rápidamente desarrollaron unidades policiales especializadas para atender situaciones de control de masas y pandillas.

En **El Salvador**, la Unidad de Control (UC) se creó para estudiar las prácticas y procedimientos de la institución y recomendar cambios. El Inspector General también está facultado para investigar cualquier aspecto del desempeño policial. De allí que hayan surgido muchos problemas: primero, la estructura salvadoreña de múltiples órganos internos de control no centraliza ni la información ni la capacidad analítica; segundo, las leyes y los reglamentos policiales no hacen una distinción clara entre las responsabilidades de la UC, la UID y la Inspectoría General, lo cual lleva a la duplicación de actividades. La UC está facultada para recepcionar denuncias y las investiga por sí misma, sin transmitir las a la UID como debiera. Similitudes entre los mandatos de la UC y la IG han resultado en la dispersión de la información y mayor burocratización. (WOLA y HI 1996)

En **Haití**, el Inspector General debe ejecutar tanto las “inspecciones de servicios” como las investigaciones de denuncias de abuso policial. Las autoridades policiales sienten que las auditorías son una herramienta gerencial clave para mejorar el liderazgo policial de mando medio (que sufre de serias deficiencias), y para reducir los persistentes abusos de los derechos humanos. Las auditorías evalúan las operaciones de todo recinto policial, incluyendo la academia. Las inspecciones in-situ verifican el ceñimiento a los códigos y reglamentos y la utilización adecuada de recursos y presupuestos. En algunos casos, las inspecciones resultaron en la imposición de sanciones. En base a este trabajo, la Inspectoría General analiza el desarrollo y eficiencia de la policía, redacta informes y formula recomendaciones al Director General y al Ministro de Justicia. El Director General estima que con las auditorías “tendremos menos casos que tratar. Las inspecciones desalentarán los abusos”. Dado que el nivel de violaciones a los derechos humanos casi no se ve afectado, a pesar de las investigaciones del Inspector General y su sanción, se deben buscar otros métodos para poner fin a los abusos y elevar la calidad del servicio policial. Un liderazgo mejorado debiera reducir el abuso y tratar con asuntos disciplinarios de menor gravedad, en vez de “deshacerse” del problema al referir todos los casos al Inspector General. Pero dado que la Inspectoría General se ve abrumada con la tarea de investigar un sinnúmero de denuncias, es de entenderse que estas “inspecciones de servicios” restarían tiempo de la investigación, al menos en el corto plazo. Entonces, el impacto de las auditorías se vería reducido ya que se implicaría que existe cierta tolerancia ante abusos. Autoridades policiales dijeron que incrementarían el personal de la Inspectoría para poder cumplir con las tareas adicionales. (WOLA y NCHR 1998: 19)

9. ¿Son efectivos o adecuados estos controles internos por si solos?

Las fuerzas policiales alegan que para ser una fuerza cada vez más profesional, deberían mantener el control total sobre las funciones disciplinarias. Por el concepto de “profesión” se entiende que los “profesionales” son un grupo de personas que pueden imponer sus propios estándares y regirse por ellos. Algunos altos oficiales policiales argumentan que la transferencia de autoridad sobre ascensos, recompensas monetarias, y sanciones disciplinarias a una Comisión de Servicio Civil, a las cortes de justicia o a los sindicatos de policías menoscaba la autoridad de los supervisores policiales y su habilidad de disciplinar a su personal. (Irónicamente, estos órganos se crearon durante un conjunto de reformas en los Estados Unidos que tenían como objetivo profesionalizar y despolitizar a la policía.) Esto le quita una herramienta indispensable a los comandantes para imponer disciplina en su personal. A pesar de la subjetividad de estos argumentos, también es cierto que la autoridad del comandante policial puede variar, y de hecho varía, y que esto influye en la conducta de la policía. (Bayley 1982; Chevigny 1995)

Los especialistas estadounidenses citan tres razones por las cuales se prefieren los mecanismos internos de disciplina a los órganos externos de control. Primero, las investigaciones internas están mejor informadas que las externas. La determinación de la policía puede llegar al punto de esconder todo lo que desee, anulando la veracidad de una investigación externa. Segundo, una investigación interna puede ser más extensa y completa. La investigación puede dirigirse a una variedad de actividades policiales, y no sólo a las faltas más graves y más evidentes. Tercero, las investigaciones internas pueden reconocer sutilezas y lograr ser más variadas que las externas, y pueden hacer uso de mecanismos formales e informales para alterar un comportamiento peligroso. Una fuerza policial dispuesta a conformar su comportamiento a los estándares impuestos por la comunidad tiene mayor probabilidad de ser eficaz, en

comparación a la fuerza policial que debe cumplir bajo la amenaza de supervisión externa. (Bayley 1996)

Sin embargo, la voluntad política para asegurar que la policía se rija por una ética profesional y se responsabilice por sus actos puede ser muy débil o a veces inexistente. Son pocas las reformas policiales en América Latina tan amplias como las reformas en El Salvador y Haití. Tras siglos de impunidad garantizada, hay buenas razones para temer que las fuerzas policiales del continente no van a establecer un sistema disciplinario eficaz y completo, sino que retornarán a sus prácticas usuales. La región también cuenta con una trayectoria de reformas policiales fracasadas. Aun en casos donde existe la buena voluntad de juzgar y sancionar internamente a la policía, es difícil que la ciudadanía tenga confianza sin tener la seguridad de un control externo. Los procesos internos pueden ser efectivos en casos de abuso grave y con alto perfil, pero menos efectivos en casos de menor gravedad.

En **Haití**, casos sonados de asesinatos u otros crímenes de gravedad cometidos por la policía son investigados y sancionados eficazmente. Pero el Inspector General todavía no ha tratado casos de violencia física que persisten. Si se dejan de lado estos abusos aduciendo su menor importancia relativa, se implica que se tolera este tipo de abuso y quizá se contribuye a que estas faltas persistan hoy en día. Al menos en un caso, la falta de investigación y sanción permitió que un policía persistiera en su conducta. El policía fue transferido a otra dependencia policial donde provocó disturbios entre el gentío, mató a una persona, y con otros agentes policiales hirió a cuatro otras. El evitar el tema de la violencia física contra los ciudadanos puede fomentar las actitudes arrogantes de algunos oficiales, y por otro lado reforzar en la policía y en la ciudadanía que los criminales y pandilleros se lo merecen. (WOLA y NCHR 1998)

En muchos casos en los Estados Unidos, y en gran parte de América Latina, los procesos internos disciplinarios son ineficaces, no-funcionales y hasta inexistentes. (Un informe de 1998 de Human Rights Watch, titulado “*Shielded from Justice*” (“Protegiéndose de la Justicia”), pone en evidencia defectos bastante serios en los mecanismos disciplinarios de la policía estadounidense.) Esto conlleva a demandar mecanismos de control alternos que sean más transparentes.

En los **Estados Unidos**, la ciudadanía clama por que haya un control civil de la policía, ya que muchos piensan que los comandantes policiales no creen que el uso excesivo o innecesario de la fuerza -- dentro de ciertos parámetros vagamente definidos -- sea malo. Los informes de las comisiones formadas recientemente en Los Angeles y Nueva York demuestran que esas percepciones son comunes. Las minorías étnicas están entre los mayores proponentes de mecanismos de control civil, ya que no ven que la policía ejerza control efectivo ante incidentes racistas. Todos quienes piden una instancia de control civil sustentan sus demandas en la desconfianza que tiene la ciudadanía de la administración policial. Esta desconfianza a su vez refleja el distanciamiento entre la policía y las poblaciones urbanas que patrullan, un problema que persiste desde hace generaciones en las zonas urbanas. (Chevigny 1995)

América Latina tiene una larga historia de represión y discriminación perpetrada por fuerzas policiales militarizadas y politizadas contra poblaciones pobres y marginadas. Esto, aunado a la impunidad en la que operan las instituciones, lleva a los reformistas a considerar la existencia de mecanismos externos adicionales de control de la policía.

Los procesos de reforma policial, especialmente aquellas reformas profundas que crean una institución total o mayormente nueva, le dan a la nueva fuerza alta credibilidad y legitimidad por el simple hecho de que se piensa y espera un cambio. Dadas las largas trayectorias de abuso de las fuerzas de seguridad en América Latina, esta credibilidad es frágil y será rápidamente destruída si la nueva policía comete abusos repetidamente y los mecanismos de control, especialmente los internos, no enfrentan, sancionan ni previenen el abuso. Las autoridades del gobierno y de la policía deben enfrentar y corregir estos abusos activamente, y más aún, la ciudadanía debe poder ver claramente sus esfuerzos. De otra manera, la credibilidad que se busca y que es el logro más importante de la reforma, se pierde.

NOTAS FINALES

1. Entrevista con la policía de Boston, abril 27-28, 1998, durante una delegación organizada por WOLA para representantes de la policía, el gobierno, y organizaciones de la sociedad civil del Salvador.
2. Entrevista con jurista hondureño, Washington, DC, marzo 23, 1998.

BIBLIOGRAFIA

Bayley, David. (1995). "Getting Serious about Police Brutality," in *Accountability for Criminal Justice*, ed. Stenning, Philip C. Toronto, Canada: University of Toronto Press.

——— (1982). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, New Jersey, USA: Rutgers University Press.

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

FESPAD. (1997). *Mecanismos oficiales de control sobre la Policía Nacional Civil*. El Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.

Kravetz, Katherine. (1998). "Vigilando a la policía. El control de la policía en los Estados Unidos" in *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, ed. Frühling, Hugo. Santiago, Chile: Ediciones Segundo Centenario.

Liberty. (1997). Submission by Liberty to the Home Affairs Office Inquiry into police disciplinary and complaints procedures, London, UK. Mimeo.

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

——— (1998). "La Reforma Policial en Haiti; Un Triunfo Sobre la Historia," *Pena y Estado -- Policía y Estado Democrática*. Año 3, No. 3. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Estudios Penales.



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

Perez, Douglas W. and Muir, William K. (1995). “Administrative Review of Alleged Police Brutality” in *And Justice for All: Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, ed. Geller, William and Toch, Hans. Washington, DC, USA: Police Executive Research Forum.

Police Foundation. (1993). *Police Use of Force: Official Reports, Citizen Complaints, and Legal Consequences*. Washington, DC, USA: Police Foundation.

WOLA. (1996). *The Haitian National Police*. Mimeo, 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.

WOLA, Human Rights Watch/Americas (HRW) 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, HRW, and NCHR.

WOLA and the National Coalition for Haitian Rights (NCHR). (1998). *Can Haiti’s Police Reforms Be Sustained?* Washington DC, USA: WOLA and NCHR.
