



*Seguridad pública,
prevención del delito y derechos humanos:
construyendo alternativas desde la sociedad civil
y los organismos públicos de derechos humanos*
Primera edición: diciembre de 2004
ISBN: 968-7456-97-3

Derechos reservados © por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, la Red "Todos los Derechos para Todos" y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

**Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal**

Avenida Chapultepec 49, Centro Histórico,
C.P. 06040, México, D.F.
www.cd hdf.org.mx

Unidad Oriente

Cuauhtémoc 6, Col. Barrio de San Pablo,
entre avenidas Rojo Gómez
y Ermita Iztapalapa.
Tels. 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2787

Unidad Norte

Aquiles Serdán 22, altos 2, Col. Aragón
(frente a la Basílica)
Del. Gustavo A. Madero
Tel. 5748 2488

Cuidado editorial y original electrónico:
Subdirección de Publicaciones
de la Secretaría Técnica de la CDHDF.

Impreso en México

Printed in Mexico

Seguridad pública,
prevención del delito
y derechos humanos:
construyendo alternativas
desde la sociedad civil
y los organismos públicos
de derechos humanos

*Memorias del seminario Seguridad pública,
prevención del delito y derechos humanos:
construyendo alternativas desde la sociedad civil
y los organismos públicos de derechos humanos*

Instituciones responsables

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C.
Fundar, Centro de Análisis e Investigación
Red "Todos los Derechos para Todos"
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Organizaciones participantes

• Nacionales:

CADHAC, Nuevo León
Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan",
estado de Guerrero
Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas",
estado de Chiapas
Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" O.P., A.C.,
Distrito Federal
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C.,
Distrito Federal
Centro de Derechos Humanos Ñu Jii Kandi, estado de Oaxaca
Centro "Fray Julián Garcés", estado de Tlaxcala
Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos
Frente Cívico Sinaloense, estado de Sinaloa
Promoción de la Integración Familiar y Salud Integral (PIFSI),
Estado de México

• Internacionales:

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina
Viva Río, Brasil

Agradecemos el apoyo de las relatoras Aleida Hernández Cervantes, Guadalupe Barrera, Liliana López López y Mélanie Berthaud, así como el invaluable trabajo del redactor de este documento, Antonio López Ugalde.

El Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., agradece el apoyo de la National Endowment for Democracy y de la Open Society Institute Development Foundation para la realización del seminario y la publicación de sus resultados.

ÍNDICE

Presentación	11
Introducción	15
I. La perspectiva de las organizaciones civiles y de la CDHDF	19
La experiencia en el ámbito nacional	
• <i>Resultados cualitativos de la consulta realizada a los organismos de defensa y protección de los derechos humanos</i> , por Edgar Cortez	19
• <i>Comentarios sobre la Iniciativa de Ley de Convivencia Ciudadana presentada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal</i> , por Agnieszka Raczynska	23
• <i>Policías comunitarias</i> , por Bidulfo Rosales	28
• <i>Policía Municipal</i> , por Ricardo Murillo	32
• <i>Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad</i> , por Emilio Álvarez Icaza Longoria	35
Viva Río, Brasil	45
• <i>Viva Río: construyendo alternativas desde la sociedad civil</i> , por Mauricio Lissovsky	45
II. La perspectiva del sector académico	55
• <i>La seguridad pública: mapa normativo y de actores</i> , por Gabriela C. Pérez García	55
• <i>La propuesta de reforma al sistema de seguridad pública y de justicia penal. Descripción y algunas observaciones</i> , por Juan Salgado	63
• <i>Gestión de riesgo y política legislativa. Justicia cívica, seguridad pública y derecho penal: vasos comunicantes</i> , por Carlos Ríos Espinosa	68
• <i>El concepto de víctima desde la óptica de los derechos humanos</i> , por Luis González Placencia	80

- *Comunidad segura, un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública*, por Nella Tello P. 92
- *La reforma policial democrática: México frente a la experiencia extranjera*, por Ernesto López Portillo 112
- *Derechos humanos y Policía*, por Elena Azaola 129
- *Rendición de cuentas de la Policía*, por Robert Varenik 137

III. Construyendo alternativas colectivas.

Alianza entre el sector académico

y las organizaciones civiles

147

- Escenarios en materia de seguridad 147
- Tendencias de las políticas públicas de seguridad 147
 - El modelo sistémico vigente 150
 - El obstáculo de la desconfianza 152
 - La frágil relación con la ley de la Policía y de la sociedad 154
- La construcción de un modelo democrático de Policía 157
 - Pautas para un cambio de modelo policial 157
 - Referentes internacionales para la reforma policial 158
 - Rendición de cuentas 160
 - La pluralidad cultural y los modelos alternativos 161
- La seguridad pública y los derechos humanos: sus mutuas implicaciones 167
 - Reflexiones sobre la noción de los derechos humanos 168
 - Condiciones para una mejor protección de los derechos humanos 172
 - Dignificación de los agentes de la Policía y respeto a sus derechos humanos 174
- La incidencia de la sociedad civil 176
 - Lineamientos para la incidencia 176
 - La reforma policial atañe a la Policía 181
 - El trabajo de incidencia en la opinión pública 182

IV. Conclusiones

183

Presentación

Entre los propósitos del seminario destacó, sin duda, el de dar respuesta a la necesidad de vincular y sincronizar el trabajo de los académicos de la seguridad pública con las acciones e iniciativas de las organizaciones comprometidas con el tema o interesadas en iniciar procesos de incidencia en este ámbito. Uno de los participantes resumió, con el término “alianza”, el tipo de relación que debe gestarse entre ambos sectores, no sólo en aras de la mejor atención de problemas puntuales, sino también para la promoción de una reforma amplia en esta materia.

Cabe reconocer que hasta ahora no existe una separación total entre la producción académica y la acción social en materia de seguridad. En el propio seminario estuvieron presentes miembros de organizaciones que tienen el camino andado bajo esquemas que sintetizan y unifican la teoría y la acción.

Es el caso del proyecto *Comunidad segura* y su propuesta de intervención, la cual debe ser entendida ante todo como “una verdadera praxis, en el sentido de síntesis de teoría y acción, de unión del pensar y el hacer, lo cual indica conocer el problema y diseñar la forma de intervenir en él... (se trata de) un solo paso en un mismo proceso que se construye a partir de los actores que intervienen, que son quienes le dan sentido y orientación a la acción realizada” (Tello).

La valiosa aportación de los proyectos particulares que asumen sintéticamente la mancuerna teoría-acción debe ser vista, sin embargo, como insuficiente si de lo que se trata es de pensar e impulsar una reforma de amplio alcance en los rubros de seguridad pública y Policía, pues un propósito tan ambicioso exige un esfuerzo colectivo coordinado

que se encamine hacia realidades parciales e inmediatas y que distinga, al menos inicialmente, los momentos de reflexión y construcción teórica de los de planeación, acción y evaluación. De ahí que en el seminario haya habido consenso respecto del estado incipiente del desarrollo de un enfoque integrador de la teoría con la acción de las organizaciones en esta materia.

El diálogo y el acompañamiento entre la sociedad civil y los investigadores deben ser vistos, según se expresó, como una oportunidad para unir la teoría con la práctica y para “fortalecer la vinculación entre el trabajo de campo y el análisis conceptual” pero, sobre todo, como “un propulsor de una actividad conjunta motivada por problemas que nos involucran a todos en aras de una protección sólida y articulada de los derechos de los ciudadanos” (González Placencia).

La nueva relación es motivada en parte por el reconocimiento de que los organismos de la sociedad civil y los investigadores dedicados al estudio de la seguridad pública desde una perspectiva democrática comparten, hasta el momento, un lugar “marginal” en el discurso de la seguridad pública (López Portillo).

Ahora bien, la construcción de la relación entre el ámbito académico y las organizaciones civiles presenta diversas complejidades. Por una parte, ha de reconocerse que “en México, no existe aún el conocimiento teórico y empírico para nutrir la construcción de propuestas de reforma policial democrática viables y sostenibles” (López Portillo). En ese sentido, aquello que el sector académico puede aportar es algo todavía en proceso de elaboración. De ahí que no deba postergarse la “generación de conocimiento” en el país sobre seguridad pública y Policía, pues hasta ahora han sido insuficientes los esfuerzos destinados a dilucidar cuestiones tan importantes como el modelo policial que conviene adoptar (Pérez).

La reflexión académica sobre la reforma policial cobra mayor relevancia si se considera que “las instituciones policiales mexicanas no ofrecen propuestas metodológicas que den consistencia y soporte a sus esquemas normativos, organizacionales, de comportamiento y a sus procesos de cambio (...), entre otras razones, porque no cuentan con la masa crítica para ello”. De hecho, la vida institucional de la Policía está “signada por la improvisación” (López Portillo).

Uno de los desafíos planteados en el seminario fue el de encontrar las vías de “aproximación de las organizaciones no gubernamentales a la teoría y al análisis del tema de seguridad pública” (López Portillo), en la inteligen-

cia de que la ausencia de referentes teóricos ha provocado que “la sociedad civil organizada no esté en condiciones de identificar con claridad una estrategia específica para abordar el tema de la seguridad pública”.

Si se asume el hecho de que en nuestro país no se cuenta con el conocimiento necesario para llevar a cabo propuestas sólidas en materia de seguridad y Policía, ha de reconocerse que existen zonas oscuras en el marco conceptual que sirve de fondo a los esfuerzos de las organizaciones vinculadas a esos temas, particularmente cuando se trata del impulso de reformas de largo alcance.

Detrás de las dificultades que enfrentan las organizaciones para hacerse escuchar y recibir respuestas satisfactorias por parte de las autoridades, según lo expresado por algunos miembros de la sociedad civil, está ciertamente la insensibilidad de quienes encabezan las instituciones, pero también la carencia de propuestas técnicamente sólidas por parte de las organizaciones, lo cual puede explicarse en buena medida con base en la incipiente relación entre las y los miembros de los organismos y quienes se dedican a investigar el tema de la seguridad pública.

La tarea tradicional de la sociedad civil en materia de defensa de los derechos humanos, esencialmente realizada por medio de la documentación y la denuncia de casos, resulta indeclinable. Sin embargo, no proporciona por sí misma el material necesario para crear un modelo de reforma policial (Lissovsky).

La reforma policial, específicamente, es vista por algunos miembros de las organizaciones sociales como un asunto que debe ser impulsado por una “fuerza exterior”, la cual, sin embargo, no puede reducirse a acciones “interventoras” o de denuncia por parte de la sociedad civil, sino que debe comprender la articulación de propuestas emanadas de la común relación entre el sector académico y las organizaciones.

El proceso de colaboración entre ambos sectores debe entenderse como de doble vía, ya que el material teórico no podrá considerarse completo mientras no se nutra de la experiencia y de la reflexión de las organizaciones civiles directa o indirectamente involucradas con el tema.

En suma, si de lo que se trata es de construir alternativas teórico-prácticas para llevar a cabo una reforma certera en materia de seguridad y Policía, todo apunta en el sentido de que el sector académico y la sociedad civil organizada se condicionan mutuamente.

Durante el seminario fueron discutidas diversas alternativas específicas para favorecer el acercamiento entre ambos sectores. Se explicó, como un posible esquema de colaboración, que las organizaciones civiles trabajen, de preferencia mediante colectivos, temas de su interés al lado de investigadores (as), equipos académicos o universidades. Este modelo puede ayudar a conseguir respaldos, así como a dar mayor resonancia a los trabajos de investigación que se realicen (Palmieri).

También se señaló que una de las formas más exploradas en las que pueden complementarse las labores académicas y las acciones de incidencia es la “presentación de propuestas legislativas y dictámenes, tanto legislativos como de funcionamiento institucional” (Palmieri), en las que ambos sectores realizan aportaciones específicas en atención a la naturaleza de su trabajo.

Introducción

Durante el *Seminario de seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos* (celebrado los días 6,7 y 8 de mayo de 2004 en el auditorio del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIES) de la Universidad Nacional Autónoma de México) se dieron cita miembros de organizaciones ciudadanas, académicos y especialistas, tanto del país como del extranjero, con el propósito de construir puentes entre la reflexión y la acción ciudadana, así como el de fortalecer los vínculos entre los actores sociales interesados en impulsar reformas en materia de seguridad pública, mediante la formulación de nuevas estrategias de incidencia en las políticas públicas y en el terreno social.

Las organizaciones convocantes comparten el interés de promover el mejoramiento de las instituciones del Estado encargadas de garantizar la seguridad ciudadana, a partir de la construcción de nuevos referentes conceptuales acordes con los derechos humanos y, en general, con los postulados democráticos.

El seminario se pensó como un espacio para modelar nuevas significaciones y superar edificaciones o herramientas teóricas no aplicables a las realidades en las que la sociedad civil está llamada a incidir, pero también como una oportunidad para iniciar un proceso destinado a la construcción de estrategias renovadas de participación por parte de las organizaciones.

Para lograr los objetivos planteados, el seminario fue organizado en torno a tres grandes ejes: "La perspectiva académica", "La perspectiva de los organismos de la sociedad civil" y "La construcción colectiva de alternativas", los cuales correspondieron a las tres etapas fundamentales de este encuentro.

En la primera de ellas —la académica—, diversos especialistas expusieron sus reflexiones sobre asuntos vinculados con la seguridad pública, la Policía, la justicia penal, la justicia cívica y los derechos humanos, así como testimonios de proyectos de incidencia sustentados en la integración de la teoría y la acción. En este documento, el lector podrá encontrar los textos íntegros de las ponencias presentadas.

Gabriela Pérez García, de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, expuso el tema *La seguridad pública: mapa normativo y de actores*; Juan Salgado, también de Fundar, *La propuesta de reforma al sistema de seguridad pública y de justicia penal. Descripción y algunas observaciones*; Carlos Ríos Espinosa, del Instituto de la Judicatura Federal, *Gestión de riesgo y política legislativa. Justicia cívica, seguridad pública y derecho penal: vasos comunicantes*, y Luis González Placencia, también de ese Instituto, *El concepto de víctima desde la óptica de los derechos humanos*.

En su oportunidad, Nelia Tello presentó la ponencia denominada *Comunidad segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública*; Ernesto López Portillo, de Insyde, *La reforma policial democrática: México frente a la experiencia extranjera*; Elena Azaola, del CIESAS, *Los derechos humanos y la Policía*, y Robert Varenik, de Insyde, *Rendición de cuentas de la Policía*.

En la segunda fase del seminario, compartieron sus reflexiones y experiencias miembros de organizaciones de la sociedad civil, tanto de México como de Argentina y Brasil. También se dieron a conocer los resultados de una encuesta nacional sobre seguridad pública aplicada a organizaciones de diversas regiones del país.

Estuvieron presentes miembros de organizaciones de Sinaloa, Guerrero, Morelos, Estado de México, Tlaxcala, Distrito Federal y Chiapas, así como redes integradas por organizaciones de distintas regiones del país. Los textos de la participación de los representantes de los países sudamericanos han sido incluidos íntegramente en el presente documento.

Edgar Cortez, de la Red "Todos los Derechos para Todos", expuso los *Resultados cualitativos de la consulta realizada a los organismos de defensa y protección de los derechos humanos*.

En representación de las comunidades de Tlachinollan, Guerrero, Bidulfo Rosales compartió diversas reflexiones en torno a la creación de la Policía Comunitaria en esa región. En su oportunidad, Ricardo Murillo, del Frente Cívico Sinaloense, explicó la estrategia seguida por su organización para

trabajar con la Policía local, investigar las condiciones en las que trabajan los agentes y conocer sus necesidades.

Agnieszka Raczynska, coordinadora general del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, expuso sus impresiones acerca de las recientes modificaciones legislativas en materia de justicia y cultura cívica en el Distrito Federal. Por su parte, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria, expresó sus comentarios en torno a la *Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad*.

Mauricio Lissovsky, de la organización Viva Río, de Brasil, denominó su participación *Viva Río: construyendo alternativas desde la sociedad civil*.

Durante la tercera fase del seminario, los asistentes trabajaron paralelamente en dos talleres. Uno de ellos se dedicó a establecer las bases para la construcción de un modelo democrático de Policía, mientras que el otro se enfocó a la formulación de estrategias para la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas de seguridad.

El taller inicial se desarrolló en cuatro momentos. En el primero, se realizó la descripción y el contraste de los modelos tradicional, burocrático y democrático de Policía; en el segundo, los participantes se aproximaron a las posibles enunciaciones del objetivo del taller; en el tercero, se enlistaron los valores que deben orientar al modelo democrático de Policía, y, en el cuarto, se explicaron esos valores en términos compatibles con el marco constitucional.

El segundo taller, dedicado al problema de la incidencia de la sociedad civil, también se llevó a cabo en distintas etapas. En la primera se buscó identificar todo lo que ha ayudado, lo que no y lo que podría motivar a la discusión y al trabajo de las organizaciones en materia de seguridad pública. A partir de esa información se diseñaron distintas categorías que permitieron orientar al trabajo posterior en torno a distintos ejes fundamentales: el monitoreo y el seguimiento, la interlocución para la incidencia en las políticas públicas, la documentación de casos y la articulación como estrategia transversal.

Al término de ambos talleres se logró sintetizar y aplicar gran parte de lo planteado en las etapas previas del seminario, así como añadir nuevas aportaciones que habían quedado en el tintero. El fruto del trabajo en los talleres está plasmado fundamentalmente en el apartado de “Conclusiones” de este documento.

Las tres etapas del seminario arrojaron abundantes reflexiones y disquisiciones, detonadas en algunos casos por los señalamientos de los expositores y, en otros, por las propias inquietudes y experiencias de los participantes. Antes que sólo relatarlas, se prefirió presentarlas en el apartado "Construyendo alternativas colectivas" de forma hilvanada al aparato teórico ofrecido por los ponentes, así como a los frutos de la reflexión de las organizaciones participantes.

I. La perspectiva de las organizaciones civiles y de la CDHDF

La experiencia en el ámbito nacional

Resultados cualitativos de la consulta realizada a los organismos de defensa y protección de los derechos humanos

Edgar Cortez

Red "Todos los Derechos para Todos"

En la encuesta, dentro de la parte cualitativa, se hicieron preguntas abiertas a los organismos con el fin de que plasmaran sus opiniones sobre los temas relacionados con la seguridad pública, la realidad de la situación desde la cual operan y sus preocupaciones específicas. Si bien cada organización tiene un punto de vista definido, depen-

diente de su ámbito de acción y de los temas que trata, sí se pueden formular ideas generales. En este apartado se presentan algunas de ellas.

1. *Temas de trabajo*: Las organizaciones que respondieron a nuestro cuestionario están involucradas con un número amplio de temas de trabajo: derechos de las mujeres, de las y los niños, de los pueblos indígenas, de los grupos vulnerables, de las y los internos, de las y los inmigrantes, derechos laborales, protección al medio ambiente, la violencia familiar, entre otros. El eje que une a esos organismos es la preocupación por la defensa y promoción de los derechos humanos. Lo que llama la atención es que estas organizaciones, con toda la temática variada que manejan y partiendo de realidades muy distintas, ven en la seguridad pública un problema que les afecta y entorpece su trabajo diario.
2. *Concepciones de seguridad pública*: Existe una serie de definiciones del concepto de seguridad pública que van desde “vivir sin temor”, “bienestar, tranquilidad y seguridad integral de la persona” hasta lo que se considera como “un derecho humano de naturaleza social consistente en el derecho a vivir en un medio donde el Estado garantice el resguardo de las personas, los bienes y demás intereses legítimos. Para su cumplimiento, se han diseñado políticas públicas que buscan la prevención e investigación de los delitos y la readaptación de quienes los cometen, en un marco de respeto a los derechos humanos”.

Es evidente que el grado y sofisticación del discurso es muy desigual, dependiendo del tiempo de trabajo de los organismos. Sin embargo, parece haber una definición clara para cada organización, que le sirve para realizar su trabajo.

3. *Problemas a que se enfrenta la seguridad pública*: Parece que son todos. El número de ellos es muy alto e incluye los tradicionales de la delincuencia pero, sobre todo, preocupan los relativos a los que la autoridad misma provoca, ya sea directamente o por omisión. Desde luego, se reconoce que hay robos, secuestros, asesinatos no resueltos, narcotráfico, violencia familiar y pistolización, por ejemplo; lo que causa gran preocupación —repito— es el desempeño de

las autoridades y de las corporaciones policiales. Inquietan el abuso de autoridad, la tortura, los malos tratos como forma de investigación de delitos, el uso excesivo de la fuerza, la fragmentación de los cuerpos policiales, la complicidad entre autoridades y delincuencia, la violación de los derechos humanos de las y los reclusos, la ineficiencia de los cuerpos policiales y su mala preparación sobre el tema de los derechos humanos, entre otros. Sin duda, queda claro que la autoridad es una de las protagonistas centrales del problema de la seguridad pública.

4. *Problemas con la autoridad*: Como ya se dijo, las organizaciones que respondieron el cuestionario ven un problema en la autoridad. Parte de éste radica en la respuesta que da la autoridad al tema de la seguridad pública, que va desde la ignorancia hasta la *mano dura*. La más común fue la respuesta política, la cual nunca se traduce en cambios reales. El denunciante es atendido con apatía, prepotencia y negligencia. Existe una cultura de protección a los elementos transgresores de las corporaciones policiales. El otro extremo lo constituyen la militarización de las instituciones que manejan la seguridad pública, el endurecimiento de las penas y el maltrato dado a las y los acusados. Entonces, la respuesta se puede dividir en dos: a) ante el denunciante, indiferencia e ineficiencia y b) *mano dura* ante el acusado.
5. *Consideraciones para la seguridad pública*: Las organizaciones tienen una idea muy clara de lo que desearían que se incluyera en las políticas sobre la materia: una seguridad pública basada en valores democráticos y manejada por autoridades civiles. Es decir, las instituciones involucradas en la seguridad pública deben tener un compromiso fuerte con la protección de los derechos humanos, convencidas de la necesidad de transparencia y rendición de cuentas, abiertas a la participación ciudadana y, sobre todo, deben contar con políticas de largo plazo que no sean interrumpidas por los cambios de autoridad.
6. *Los retos de la seguridad pública*: Son muchísimos. Pareciera que se trata de un espacio repleto de ellos, muchos de los cuales corresponden a la autoridad. Sin embargo, el mayor reto es el de crear una cultura de confianza y de denuncia que nulifique la corrupción. Otros

de los desafíos señalados son la profesionalización permanente de los miembros del sistema, hacer un trabajo preventivo eficaz, combatir el rezago e impunidad en la impartición de justicia, establecer la mediación como un mecanismo de resolución de conflictos, mejorar la selección y las condiciones de trabajo de las y los policías, evitar la discriminación en la aplicación de la ley, romper la complicidad entre autoridad y delincuente, propiciar la participación real de las y los ciudadanos y difundir los programas de seguridad pública entre la población.

7. *La seguridad pública y los derechos humanos*: Estas organizaciones están de acuerdo con que no se puede separar un concepto de otro. La percepción generalizada es que no es posible garantizar la seguridad pública si no se hace lo mismo con los derechos humanos. Se tiene que trabajar para que éstos no sean vistos como un obstáculo para la planeación y ejecución de las políticas de seguridad pública.
8. *El papel de la sociedad civil*: La sociedad tiene la responsabilidad de capacitarse en el tema para convertirse en un contrapeso real de las instituciones que manejan la seguridad pública. Lo ideal sería que se actuara como vigilante, denunciante y consultor del sistema de seguridad pública. No obstante, tiene también los retos de abrir espacios de participación, exigir la rendición de cuentas, de reclamar la transparencia y el monitoreo de las fuerzas policiales.

Comentarios sobre la Iniciativa de Ley de Convivencia Ciudadana presentada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Agnieszka Raczynska

Coordinadora general

Centro de Derechos Humanos

“Fray Francisco de Vitoria”, O.P., A.C.

Con base en que los derechos humanos y la seguridad pública son complementarios e interdependientes, el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, se dieron a la tarea de hacer una revisión de las iniciativas presentadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal acerca de la Ley de Convivencia Ciudadana y de Cultura Cívica, aprobadas a finales de abril.

La nueva Ley aprobada —que sustituye a la anterior de Justicia Cívica— contiene algunas de las recomendaciones hechas a la Secretaría de Seguridad Pública por el ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani. Asimismo, incluye, en un 80 por ciento, la iniciativa enviada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa local. La Ley contempla una nueva clasificación de las conductas que son consideradas como faltas administrativas contra la dignidad, la tranquilidad y la seguridad de las personas, y contra el entorno urbano.

Algunas de las novedades incluidas en la citada legislación, bautizada como la *Ley Giuliani* o la *Ley Ebrard*, son un nuevo catálogo de multas e infracciones a quien haga *arrancones* y peleas de animales e incite a riñas. También se prevén sanciones contra los *franeleros* y se llevará a cabo un censo general de éstos con el fin de conocer cómo operan, quiénes son y dónde están distribuidos. La nueva legislación prevé también imponer sanciones a quienes provoquen ruidos o ejerzan el sexoservicio. Según el secretario de Seguridad Pública, conocer el nombre, la edad y ubicación de esos trabajadores informales tiene como propósito establecer

perímetros de tolerancia en los que, además, puedan trabajar y sumarse a la vigilancia de la zona.

La Ley crea también un Consejo de Justicia Cívica con el fin de supervisar, controlar y evaluar a los juzgados cívicos.

Según la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del Distrito Federal, el objetivo de la Ley es procurar una convivencia armónica entre los habitantes de la capital de la República por medio de la preservación de la seguridad ciudadana, la conservación del buen estado de los bienes públicos, la libre circulación en las vías y espacio públicos y la utilización adecuada de los lugares de uso común, para que las y los capitalinos ejerzan sus derechos sin sufrir la perturbación del orden público, de la tranquilidad social y de la continuidad del desarrollo normal de todas las personas.

Aunque los derechos humanos no pueden ser restringidos discrecionalmente por las autoridades administrativas con base en criterios de seguridad interior, de paz social o de cualquier otro hecho similar, la SSP asegura que esta nueva legislación cívica sancionará de manera efectiva las conductas que propicien molestias y dará a la Policía herramientas para hacer efectiva la convivencia armónica en nuestra ciudad.

Con base en lo anterior, enviamos a la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una serie de observaciones que expresan nuestra preocupación con respecto a algunos apartados que la nueva Ley contiene y que podrían originar violaciones a los derechos humanos.

En primer lugar y de acuerdo con las opiniones expresadas por algunos asambleístas, consideramos que:

1. Mientras que el artículo 21 constitucional define a la seguridad pública como una función que está a cargo del Estado y que tiene como finalidad salvaguardar la integridad de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, las iniciativas presentadas pretenden imponer a las y los ciudadanos obligaciones que no les corresponden.
2. Asimismo, contrario a lo que indica la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, la iniciativa establece que los niños o niñas menores de 11 años podrán ser administrativamente responsables de infracciones. Entre las obligaciones que se contravienen se

encuentra la de aplicar medidas restrictivas de libertad sólo como último recurso. El tiempo que tendrá que esperar el menor de edad que haya sido detenido será de cuatro horas hasta que asista el responsable de éste; luego, una vez transcurrido ese lapso, se le podría nombrar un representante de la administración pública del Distrito Federal para que lo asista y defienda durante su comparecencia.

La nueva legislación mantiene la tendencia de sancionar a menores como si fueran mayores de edad y de retirar de las aceras a las y los niños en situación de calle, como si hubiesen cometido una de las llamadas *faltas menores*.

3. El Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha sido fuertemente criticado por los partidos de oposición debido a que promueve una ley que criminaliza a la gente en situación de calle como los *franeleros*, limpiaparabrisas, sexoservidoras y sus clientes, grafiteros, revendedores y otros. Lejos de buscar soluciones al problema del desempleo y a otros derivados de una falta de políticas públicas en materia de derechos humanos, sanciona a quienes padecen esas circunstancias. Por eso, ha sido llamada la *Ley de la intolerancia*, puesto que está dirigida hacia los grupos más desprotegidos de la población capitalina. Las sanciones impulsadas por la nueva Ley conllevan la posibilidad de que se produzcan violaciones a los derechos humanos.

Así que, lejos de solucionar el problema del desempleo y la carencia de medidas alternativas para ejercer el comercio ambulante y la indigencia, el GDF se lanza en contra de quienes menos tienen y que se encuentran en situaciones verdaderamente lacerantes.

4. La mendicidad será también castigada. El artículo 9o., fracción IV, señala como obligación de las y los habitantes del Distrito Federal —cuya trasgresión constituirá una infracción— el no mendigar dentro de establecimientos mercantiles, oficinas públicas o espacios de diversión y entretenimiento.
5. En los dos casos anteriores se propician las detenciones arbitrarias, el abuso de autoridad y la tortura, porque las acciones se han enfoca-

do más a la captura y al endurecimiento de las penas que a la prevención y protección de los derechos y las garantías de las personas. Tampoco se habla de las condiciones de detención ni de la falta de instalaciones adecuadas donde habrá de remitirse a las y los detenidos que seguramente aumentarán con los operativos realizados.

6. La nueva legislación presenta graves incongruencias y contraviene preceptos constitucionales al imponer a los infractores penas inconvertibles de 36 horas de cárcel. Se establece también la posibilidad de un doble juicio, el cual está prohibido por el artículo 23 constitucional, además de que ahora, con una sola presunción de culpabilidad, cualquier ciudadano puede ser detenido.

Es por ello que la nueva legislación es considerada discriminatoria y alejada de la realidad económica, social y cultural de la Ciudad de México.

Incluso las fracciones de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Acción Nacional (PAN) han declarado que la Ley propicia acciones de inconstitucionalidad puesto que viola garantías individuales. Consideraron que, además, la controvertida Ley es discriminatoria porque penaliza y criminaliza a la pobreza.

A modo de conclusión

- Es indispensable incluir a la sociedad en la toma de decisiones. En este caso, nos sentimos atemorizados ante el hecho de que la mayoría de la población aplauda y celebre la nueva legislación. En una ciudad tan grande, con tanta diversidad socioeconómica y cultural, ha sido muy difícil para el GDF controlar los índices de criminalidad y ofrecer "seguridad" a las y los ciudadanos. Si el día de hoy se hiciera una consulta, seguramente las y los habitantes apoyarían tales medidas creyendo que previenen los delitos; sin embargo, serían causantes de otros crímenes, aun más graves, cometidos por las personas desesperadas que buscarán encontrar un modo de sobrevivencia.
- La inseguridad pública es magnificada por algunos medios informativos, lo que provoca que este tipo de leyes y medidas sean aprobadas por la sociedad sin someterlas a un mayor escrutinio y sin hacer un análisis profundo de sus consecuencias.

- Las políticas en materia de seguridad pública se han diseñado con base en la idea de la *tolerancia cero* —de las recomendaciones de Giuliani—, la cual da lugar a operativos policíacos dirigidos generalmente a grupos en situación de vulnerabilidad social.
- Existe una tendencia legislativa a la búsqueda de penas más severas para delitos que antes eran considerados menores o, bien, a la tipificación de nuevas conductas antisociales.
- Se ha observado una estrecha relación entre la seguridad pública y la violación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo cual no ha sido analizado por las y los legisladores, lo cual hace de este tipo de leyes una falsa solución a los problemas que necesitan de programas serios de atención.
- A modo de autocrítica, existe muy poca participación de la sociedad civil en los asuntos de la ciudad. Es necesario y urgente que las organizaciones de derechos humanos nos demos a la tarea de incluir en nuestra perspectiva un cabildeo a nivel local que incluya la preparación de una agenda de temas que tengan que ver con los problemas del Distrito Federal.
- Por último, es preciso reconocer el trabajo de las organizaciones sociales con respecto al tema de la seguridad pública y los derechos humanos, así como la necesidad de incluir este tópico en las agendas de las organizaciones civiles de derechos humanos como parte de nuestra tarea de educación y promoción.

Policías comunitarias

Bidulfo Rosales

Centro de Derechos Humanos

“Tlachinollan”

Como ya lo comentaron, vengo del Centro de Derechos Humanos “Tlachinollan” que está ubicado en una de las siete regiones de la montaña que pertenecen al estado de Guerrero. Durante más de nueve años hemos formado parte del proceso de conformación de la Policía Comunitaria.

Como es sabido, el estado de Guerrero es conocido por su violencia, la cual se ejerce desde el Poder Público. Aunado a esto, existe una asociación subrepticia entre los grupos de poder y las autoridades, circunstancia por la cual la población indígena es la más perjudicada. En Guerrero, como en todo el país, la procuración de justicia deja mucho que desear, pero creo que de manera más marcada en la región de la montaña.

Por su alta marginalidad, ahí no hay órganos que fiscalicen la procuración y administración de justicia, pues todo se concentra en ciudades como Chilpancingo y Acapulco. Tlapa, por ejemplo, se encuentra a seis o siete horas de estas grandes poblaciones. Ante la incapacidad del Estado de procurar y administrar justicia, y con el fin de abatir los altos índices de inseguridad pública existentes en la montaña, surgió la propuesta ciudadana (iniciativa comunitaria le dicen los indígenas) para constituir una Policía Comunitaria que se encargara de proteger al territorio situado entre la región de la montaña y la Costa Chica.

Fueron 40 los poblados de la comarca que inicialmente se encargaron de conformarla. Los policías que la componen son elegidos en las asambleas de los pueblos. Se escoge a la persona por su honradez o sus virtudes, y también por las cualidades morales que posee, así como por su actuación en favor de la comunidad.

La Policía Comunitaria se conformó en 1995 y su tarea consistía en detener a los delincuentes y ponerlos a disposición del Ministerio Público. Sin embargo, más tardábamos los campesinos y los indígenas en hacer-

lo que el Ministerio Público en soltarlos por medio de argucias legales o mediante el cobro de fianzas en los casos en los que éstas procedían. Por ello, el esfuerzo realizado por las comunidades estaba resultando infructuoso. Ante tal estado de cosas, se tomó la decisión de conformar un sistema integral de procuración y administración de justicia, que incluía un órgano de investigación compuesto por la Policía Comunitaria y la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias. Pero voy a explicarlo por partes, porque el asunto es complejo.

Como ya se los decía, el Comité Ejecutivo es elegido en asambleas. En éstas se selecciona a los elementos que conforman a la Policía Comunitaria, mientras que la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias está compuesta por siete comisarios municipales que son electos por una Asamblea regional en la que en un principio participaban 60 comunidades, y ahora 90. Ahí es electa la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias. La última instancia —la Asamblea Regional de Autoridades Comunitarias— está integrada por las 90 comunidades señaladas. En la región de la montaña esas tres instancias son las encargadas de procurar y administrar justicia. La Policía Comunitaria apoya a la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias en la investigación y persecución de los delitos. El método utilizado es el siguiente: la Policía Comunitaria detiene a los delincuentes y los pone a disposición de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias; luego, ésta realiza un pequeño proceso, no tan largo como el occidental. Posteriormente, son enviados a *reeducción* a las 90 comunidades mencionadas, donde el principal sistema utilizado para la readaptación social es el trabajo comunitario. Los delincuentes realizan labores comunitarias como la construcción de escuelas, carreteras u otras obras públicas. Más o menos así opera el sistema de la Policía Comunitaria.

El asunto se ha cuestionado; no ha sido fácil asumirlo. Lo he resumido en unas cuantas palabras. Sin embargo, esto data de 1998. Hay un grave cuestionamiento por parte del Estado, que señala el contenido del artículo 21 constitucional, el cual indica: “La imposición de las penas es propia de la autoridad judicial, incumbe al Ministerio Público la persecución de los delitos.”

La Policía Comunitaria está administrando justicia y usurpando funciones, lo que ha derivado en detenciones como las de los comisarios municipales. Por su parte, el Ejército ha desarmado a la Policía Comuni-

taria. Hace un año, todas las fuerzas de seguridad del poder (el gobernador, el comandante de la Zona Militar, la 25 Zona Militar, el director de Seguridad Pública, el procurador de Justicia y el presidente del Tribunal Superior de Justicia citaron a la Policía Comunitaria para que diera una cátedra acerca de cómo se administra la justicia. En esa reunión nos dijeron que teníamos 30 días para que nos insertáramos en la estructura de la Policía y en el Sistema de Seguridad Pública del estado, con el fin de que dejáramos de detener a los delincuentes y de administrar justicia, pues, según ellos, era ilegal lo que estábamos haciendo. Nos dieron 30 días o, de lo contrario, nos iban a detener a todos. Obviamente hubo una respuesta de la ciudadanía, la cual ya le tenía confianza a la Policía Comunitaria. Los resultados están a la vista: en esa región los índices delictivos han disminuido considerablemente.

Por una parte, el cuestionamiento de las autoridades de que no se observan puntualmente tanto las garantías individuales como las del debido proceso, el derecho a una defensa y las penas por cada delito que se comete no está bien clarificado. De tal modo, nos enfrentamos al linchamiento político de la Policía Comunitaria, porque se le ve como un sistema que atenta contra los derechos fundamentales. Por otro lado, en la Policía Comunitaria está presente la discordia, dado el gran crecimiento que ha tenido y la no conformación de una estructura de carácter regional para dar atención puntual y coordinada a todo el sistema de seguridad pública.

A iniciativa de ellos y con una óptica muy personal, algunos presidentes municipales se han integrado al sistema de seguridad pública, con el deseo de que la justicia opere como ellos quieren, sin tomar en cuenta que en las comunidades de la Costa Chica y de la montaña existe todo un proceso, todo un conjunto de principios basado en los sistemas normativos propios de las comunidades indígenas. Sin embargo, la descoordinación es el problema que ha existido desde hace meses y que perdura.

No obstante, el reto que tiene la Policía Comunitaria en este momento es el de cómo crear una estructura coordinada que le permita dar atención puntual a estas circunstancias. Otro reto es el que mencioné, y que se refiere a cómo no caer en arbitrariedades pues, querámoslo o no, es un poder que están ejerciendo las comunidades y, bueno, se detiene a las personas, se emiten órdenes de aprehensión y de cateo y, por ello,

hay actos de molestia hacia las y los ciudadanos. Es claro que impedir que se cometan arbitrariedades sólo se logrará observando puntualmente los derechos humanos, pero sin incluir el proceso de las instituciones jurídicas de carácter occidental que descompondría el sistema comunitario de administración de justicia, pues éste se basa esencialmente en los sistemas normativos de las comunidades indígenas. Creemos que debe haber una discusión entre ellos sobre cómo adoptar ciertos elementos de las figuras jurídicas occidentales pero sin llegar a la descomposición del sistema de justicia comunitario.

Otro de los retos es de carácter económico y técnico, que consiste en lograr un financiamiento idóneo, pues ellos dependen totalmente de la buena voluntad de los presidentes municipales de los cuales depende la Policía Comunitaria. Sería ideal que la apoyaran con buenas armas, porque las que tiene no son buenas y además carece de un entrenamiento profesional.

Un desafío más consiste en cómo impulsar una iniciativa ciudadana en favor de una reforma que permita la creación de un marco jurídico que reconozca el sistema normativo de los pueblos indígenas. Pensamos que conociendo los sistemas de las comunidades indígenas ya no estaríamos contraviniendo el artículo 21 constitucional. Para nosotros hubiera sido fabuloso que se hubiese aprobado la iniciativa de ley que se asemejaba un poco a los acuerdos de San Andrés; sin embargo, nos causó una gran tristeza el verla rechazada por el Senado de la República.

No obstante, uno de los logros que hemos obtenido es el de que la delincuencia haya disminuido. Otro, que en este sistema exista un lugar para la conciliación. Por ejemplo —y a lo mejor este método es algo distinto al del sistema de justicia occidental—, así se trate de un homicidio o de otro delito, la Asamblea Regional de Autoridades Comunitarias convoca tanto al inculpado como al agraviado para que traten de conciliar sus intereses. Si se llega a un acuerdo, el caso termina. De esta manera, el asunto ya no se posterga tanto como en el caso de un proceso formal. La reparación inmediata del daño es otro de nuestros logros, y esto no es como en el proceso jurídico del derecho positivo, en el cual deben promoverse incidentes para lograr la reparación del daño y evitar toda una serie de cuestiones legales. En el caso de la Asamblea Regional de Autoridades Comunitarias, las partes simplemente acuden ante ella y ahí se hace la reparación del daño y se da por terminado el asunto.

Un acierto más es el de la *reeducación*. Creemos que, efectivamente, se está dando un proceso de reeducación, porque los delincuentes tienen más temor a trabajar en las comunidades que a estar encerrados. Ellos mismos han asimilado la idea de que “si nos meten a la cárcel, vía el sistema de justicia del derecho positivo, hay lugar para componendas, para arreglar el asunto de manera subrepticia, con dinero”, lo cual no es posible y no tiene lugar en el sistema de justicia comunitaria.

Policía Municipal

Ricardo Murillo

Centro Cívico Sinaloense

Antes de empezar mi plática sobre la experiencia que tuvimos con la Policía Municipal en el Centro Cívico, quiero comentar algunas generalidades. Es interesante hablar del concepto del sistema jurídico occidental que tiene el compañero Bidulfo Rosales. Seguramente se refirió a que tomamos del derecho romano algunas de las normatividades del nuestro. Por otro lado, en Sinaloa hay también una justicia alternativa. Bidulfo empezó por decir que Guerrero es uno de los estados más violentos, pero la verdad es que en Sinaloa le hacemos la competencia. No sabemos cuál de los dos es más violento.

Antes de hablar de la experiencia que tenemos en Sinaloa con la Policía Municipal, hay que decir que el sistema alternativo de justicia funciona en la zona serrana, donde hay mucho narcotráfico. Ahí, por ejemplo, cada dos años hacemos una visita a las cárceles. En las zonas urbanas casi todas tienen sobrepoblación, pero en las serranas no. ¿Por qué? Porque el sistema de justicia se adapta a los usos y costumbres del narcotráfico, y por eso las armas hablan más que las demandas, las denuncias y los papeles judiciales. Ahí, *las cosas se arreglan de otra manera*. Badiraguato es un municipio enteramente agrícola, con pocos centros urbanos y una

gran extensión. No sé por qué, pero todavía en algunos programas de televisión sobre el clima figura ese municipio. Ahí están los principales capos. Es un municipio serrano, es Sinaloa. Estamos hablando de la Sierra Madre Occidental. Al decir *serrano* queremos explicar que subimos hacia una parte de Durango y a otra de Chihuahua. En ese poblado, la cárcel, que está limpiecita, tiene capacidad para 25 personas, cada una con su cama. Cuando la visitamos había siete u ocho presos. Esto es, precisamente, el reflejo de que allí las cosas se resuelven de otra manera. El tema de los *sistemas alternativos de justicia* es interesante. Otro comentario: cuando hablamos de cuestiones alternativas nos referimos a que nosotros trabajamos institucionalmente, buscamos estadísticas en el internet, porque en estos sistemas de justicia no hay registros. No podemos saber cuántos delitos se cometen y cuántos se arreglan de cierta manera. Ahí no podemos entrar. Estamos igual que los economistas: cuando se hace un estudio con base en los datos de Sinaloa, por ejemplo en los ingresos por narcotráfico, no está incluido el *lavado de dinero*, de modo que estamos hablando, quizá, de la mitad, de un 60 por ciento de lo real.

Respecto de la experiencia con policías municipales, para empezar, ayer se dijo que no debemos dedicarnos sólo a la denuncia. En el Frente Cívico Sinaloense denunciamos continuamente. ¿Por qué lo hacemos? Porque tenemos el prurito de dar a conocer lo que hacemos en radio, televisión y prensa. Así, siempre habrá notas sobre nosotros, al menos una vez por semana. ¿A qué voy? A la cuestión de las denuncias. Estamos tratando de denunciar debido a que las diferentes entidades de gobierno, incluida la Policía Municipal, nos ven, no como enemigos, pues si hacen algo bueno, lo decimos. Claro, además hay muchos factores que cuentan en la relación, como el hecho de que el director de la Seguridad Municipal sea una buena persona y quiera hacer bien las cosas. Existe también lo dicho ayer de que el policía, para llegar a viejo, tiene que volverse *pendejo*. Una vez que denunciamos un lugar donde se vendían drogas, mencionamos las fechas y los carros que iban ahí. Incluso había patrullas de la Policía Municipal pero también se hicieron *pendejos*, no le entraron. No obstante, se estableció una relación con la Policía Municipal y les pedimos visitar todas las sindicaturas, que son las divisiones legales del municipio. Por cuestiones administrativas y de seguridad, primero lo hicimos en Culiacán y luego en Mazatlán. Como ya lo mencioné, las reformas a plantear deben incluir necesariamente a la Policía. De

esta manera, creemos haber dado un primer paso: establecer contacto, trabajar juntos y luego demostrar que les conviene. En esta primera etapa, nos enfocamos no a la acción policial sino a los derechos fundamentales respecto del trabajo de los mismos agentes policiales. En la mayoría de las sindicaturas los policías estaban trabajando con base en el sistema de *24 por 24* (así le llaman al horario de 24 horas de jornada laboral). Hay que precisar que no están trabajando, sino “a disposición”, es decir, “a la orden”. Eso, para cualquier empleado, significa trabajar, aunque esté desayunando o haciendo lo que sea: está laborando. En las oficinas, están a la orden durante las 24 horas el lunes, descansan el martes, trabajan el miércoles, descansan el jueves, etc. Trabajan en total 72 horas. Sin embargo, en la segunda visita a las sindicaturas vimos que habían corregido esto y que ahora trabajan 48 horas como máximo y hasta un poquito menos. Tal hecho es un bono de buena voluntad que creo nos hemos ganado para luego entrar a cosas más serias.

Además, le enviamos al presidente municipal un informe sobre nuestra visita, donde se detalla la situación de las instalaciones, las patrullas, del sistema de radio y diversos aspectos operativos. Por ejemplo, no tienen *lockers* ni baños ni donde acostarse a descansar, entre otras carencias más. También, las sindicaturas deben lidiar con los escasos presupuestos. En Mazatlán, por ejemplo, encontramos que el presidente municipal se peleó con el gobernador. El primero era de otro partido político, mientras que Juan Millán fue secretario general del Partido Revolucionario Institucional (PRI), es el gobernador de Sinaloa y *trae enteramente puesta la cachucha* del PRI. Actualmente está trabajando para dejar, como sucesor, a uno de sus empleados. Vamos a ver qué dicen los partidos políticos. Estamos tratando de hacer una alianza al estilo de Madrazo, quien tiene el control político, trabaja mucho por su partido y por su control. Trata de poner un sucesor. Menciono esto porque no le gustaba el presidente municipal de Mazatlán, y debido a esto dejó de darle los recursos necesarios. Cuando fuimos a las sindicaturas de este municipio, éstas daban más tristeza que las de Culiacán. Había ahí policías con los zapatos rotos, los uniformes raídos, las pistolas descompuestas, o sin cartuchos. Lo poquito que había era muy viejo, ya no poseía la fuerza que debía tener. No obstante, creo que la visita sirvió, pues cuando vimos el periódico, aunque no le dimos un seguimiento puntual, nos enteramos de que se dio un poco de atención al problema de Mazatlán.

Por otro lado, el problema político había pasado, el gobernador quitó al presidente municipal que no era de su partido y puso a un empleado suyo que se encontraba trabajando en la Subsecretaría de Administración. Claro, estoy hablando directamente, pero todo se hace en forma institucional, por medio del Congreso con mayoría priísta. Entonces designó a un priísta y las cosas empezaron a componerse un poco: le mandó patrullas, por ejemplo. Supimos antes lo de las patrullas y también que estas visitas las hemos dado a conocer. Luego nos enteramos de que, al término de nuestra visita a las sindicaturas de Mazatlán, el jefe de Seguridad Pública estatal se trasladó a ese lugar para hacer lo mismo: ver qué estaba sucediendo, porque de eso no sabía nada.

Pedimos al Instituto de Acceso a la Información Pública los presupuestos de seguridad pública. Cuando hicimos la visita a Mazatlán se había ejercido aproximadamente la mitad de esa asignación fiscal y nos dimos cuenta de que tanto Culiacán como Mazatlán no tenían mucha idea sobre este dato. Considero que están conscientes de que la disposición de recursos depende de la voluntad y la relación política que se tenga con el jefe administrativo.

Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad

Emilio Álvarez Icaza Longoria

Presidente de la Comisión
de Derechos Humanos del Distrito Federal

1. *Una reflexión inicial*

Lo que hoy se denomina *seguridad ciudadana*, o mejor dicho, *seguridad de las personas*, tiene su antecedente en el concepto de *seguridad pública*, el cual está vinculado a la conceptualización

del Estado de legalidad decimonónica y, en particular, al concepto de Estado en la teoría política de la Europa continental.

Una de las características de dicho concepto se expresa en la dogmatización de la ley secundaria por encima de los principios y de la argumentación jurisdiccional, así como en la primacía de la ley en perjuicio de la supremacía de la norma constitucional. A este escenario se añade la ausencia de tribunales de constitucionalidad o de otros mecanismos que hagan prevalecer la Constitución de manera eficaz.¹

En lo que se refiere al ámbito de la seguridad pública, el Estado de legalidad diseñó una Policía a su medida, que podemos caracterizar como nacionalmente centralizada y que podría componerse de fuerzas paramilitares y civiles. Tal vez este modelo sea particularmente representativo de países como España y Francia, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial.

A diferencia del modelo de la Policía inglesa, que se desarrolló en la metrópolis basada en el principio de la autonomía del policía, descentralización y fragmentación (Policía nacional, regional y municipal), el modelo centralizado se caracteriza por una estructura jerárquica, en la que el policía no actúa por su decisión frente a la ley sino por medio de una línea de mando. También se sabe que actualmente *la centralización de la autoridad ha sido un proceso continuo en la historia de la Policía inglesa.*²

Si tomamos en cuenta que el sistema de justicia de un Estado democrático se compone también de la Policía que se encarga de la seguridad de las personas y que ese sistema en su conjunto tiene un carácter eminentemente simbólico, cuya función es evitar la venganza privada, debemos concluir que también la Policía Preventiva debe actuar en el ámbito de la ciudadanía de su poder, es decir, de su poder de Policía.

Según datos estadísticos, los países que alcanzan los mejores índices de lucha contra la impunidad observan entre un 96 y 98 por ciento de impunidad frente a la criminalidad, en tanto que países como México alcanzan más de un 99 por ciento de impunidad, lo cual pone de manifiesto

1. En este sentido es importante tener en cuenta que los órganos jurisdiccionales de supremacía de la Constitución fueron configurados en la Europa continental y en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, hecha excepción de la Corte de Constitucionalidad creada en Viena en 1920 y sustentada por la propuesta de jurisdicción constitucional de Hans Kelsen.

2. Joston, L. *Policing Britain. Risk, Security and Governance*. Harlow, Pearson, 2000, pp. 90-106, en la *Perspectiva angloamericana sobre la Policía y el Estado de Derecho, implicaciones para Latinoamérica*, de Richard Vogler, Bogotá, 2003, p.25.

que la Policía no tiene capacidad para prevenir el delito, sino para incidir en los procesos sociales de democratización de la vida ciudadana.

En función de todo lo anterior, resulta necesario reconocer las limitaciones de la acción de la seguridad ciudadana en un Estado Constitucional y de Derecho, toda vez que la reacción policial permanente represiva ante la violencia delictiva es una opción incompatible con los derechos humanos. Lo anterior no significa dejar de lado la función preventiva represiva ante la violencia delictiva que el Estado debe llevar a cabo y garantizar como un servicio público.

También debe reconocerse que si en los hechos la función preventiva y de persecución delictiva da resultados muy limitados, su fuente de legitimación no puede ser únicamente la de los resultados o la argumentación pragmática basada en cifras exitosas, sino primordialmente su calidad de actuación bajo estándares de protección de las personas, de auxilio oportuno a las víctimas y de respeto puntual a los derechos humanos.

La relación entre seguridad ciudadana y derechos humanos se da precisamente bajo el concepto de *seguridad ciudadana*, con el cual se supera el de seguridad pública. El concepto de *seguridad pública* está vinculado a una visión autoritaria del Estado que se preocupa por garantizar el orden por el orden mismo. En tanto expresión de la fuerza y de la supremacía del poder del Estado, la seguridad pública se identifica históricamente con los Estados autoritarios o francamente dictatoriales que se valen de cuerpos centralizados militarizados.

La seguridad ciudadana, en cambio, es propia de los Estados democráticos que promueven modelos policiales acordes con la participación de las y los habitantes.

Ramírez Ocampo entiende por seguridad ciudadana: "La prioridad dada a las necesidades de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales, para una existencia digna. En la sociedad democrática, la seguridad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen e implica, además de los riesgos y amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras."³

3. Ramírez-Ocampo, Augusto, "La seguridad hemisférica a puertas del medio milenio", citado en *Seguridad ciudadana y derechos humanos*. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1999, p. 103.

2. Características de la seguridad ciudadana

1. En primer lugar, la protección de las y los ciudadanos debe darse dentro de un marco de respeto a la Constitución y las leyes por parte de los agentes del orden, especialmente de sus libertades y derechos fundamentales. En tal sentido, la seguridad ciudadana se constituye en un marco central para el desarrollo de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, cualquier política de seguridad tiene hoy como referente de legitimidad fundamental la protección de los hombres y mujeres que habitan al interior del Estado y, en ningún caso, se puede justificar su lesión para garantizar un pretendido orden interno, como ocurrió en el pasado.
2. En segundo lugar, la seguridad ciudadana no se limita exclusivamente a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas.

Este ambiente propicio no significa únicamente que la gente sienta más seguridad o se erradique toda forma de conflicto, sino que implica la satisfacción objetiva de condiciones de vida adecuadas y la existencia de mecanismos instituidos que permitan el manejo pacífico de los conflictos personales y sociales. Ésta es la principal distinción entre “seguridad ciudadana” y “orden público”, ya que este último término limitaba la función policial al mantenimiento y control de la tranquilidad pública, sin importar si el orden protegido era violento o injusto.

3. En tercer lugar, las definiciones señaladas permiten ver que la seguridad ciudadana sobrepasa la esfera de la función policial para demandar la participación coordinada de otros organismos e instituciones, tanto del Estado como de la sociedad civil. Esta característica no puede verse en forma aislada, ya que los otros elementos analizados son parte de la misma definición.

Por otro lado, la amplitud de este término no debe hacernos olvidar la necesidad de establecer funciones y competencias claras para cada organismo, especialmente de las fuerzas policiales. En esta perspectiva es más útil tomar a esta noción como un concepto-guía o una visión general

de la sociedad, a partir de la cual las diferentes organizaciones y entidades deben establecer la “misión” institucional en materia de seguridad.

4. En cuarto lugar, la seguridad ciudadana define un nuevo perfil de la Policía entendido como un servicio de naturaleza civil, orientado a la comunidad antes que al Estado. Es necesario que este nuevo perfil policial no se plasme solamente en declaraciones o normas especiales, sino que puedan alcanzar un reconocimiento constitucional, debido a que nuestras cartas políticas recogen sólo de manera parcial esta nueva orientación.

Por último, cabe señalar que la seguridad ciudadana pone mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados. Esto significa que la seguridad de las personas sólo puede alcanzarse cuando son atendidos problemas como la ineficacia del aparato judicial, la mala prestación de los servicios públicos y la corrupción institucional, entre otros.

3. *La seguridad ciudadana y los derechos humanos*

La seguridad ciudadana, en su relación con la legalidad, plantea la cuestión de una legalidad que hoy en día no puede ser otra que la de los derechos humanos. A partir de que los derechos fundamentales están incorporados a una legislación internacional y que son constantemente interpretados por tribunales también internacionales como normas imperativas de carácter general, no hay duda de que forman parte del cuerpo del derecho interno, es decir, del texto constitucional.⁴

Una legalidad a la luz de un derecho constitucional que incorpora los derechos fundamentales es la legalidad de un Estado cuya intención y extensión normativa es, precisamente, la de los derechos humanos.

4. Este criterio se sustenta en la fuerza vinculante de los derechos humanos, con independencia de la fuente que los incorpore al derecho nacional. Un Estado puede introducir interpretaciones para la observancia de un derecho humano reconocido en el derecho internacional, lo que no puede es excluirlo del cuerpo del derecho

Queda abandonada entonces la concepción de legalidad con cualquier contenido normativo, es decir, la legalidad formal utilizada como instrumento al servicio del poder, ya que es incompatible con la legalidad sustancial, en tanto que ésta es un medio para la realización de los valores de humanidad contenidos en los derechos humanos.

La discusión en torno al papel que le corresponde a la seguridad pública en un Estado constitucional de Derecho se aclara si se parte, precisamente, de que la seguridad ciudadana no está en conflicto alguno con los derechos civiles sino, en todo caso, al servicio de éstos. Si la seguridad está al servicio de las personas, si las personas son reconocidas en su dignidad como sujetos democráticos, entonces deberá reconocerse que la seguridad ciudadana no es un *asunto policial ni puramente preventivo ni puramente represivo* sino *político*: es un asunto de las y los ciudadanos y para ellos mismos.

La pura prevención se vuelve contra las libertades de las y los ciudadanos, mientras que la pura represión es inevitablemente selectiva y estigmatizante. Ni la una ni la otra son propias de un Estado democrático, entendiéndose que la democracia no es sólo la representativa, sino la democracia *sustantiva* que se dirige a la realización plena de los derechos, incluyendo los económicos, sociales y culturales.

La prevención general, ya sea negativa o positiva, está sustentada necesariamente en una concepción del cuerpo policial como brazo ejecutor de un poder autoritario. El ciudadano es reducido a una condición de *súbdito* o, en el mejor de los casos, de *gobernado*; en cualquiera de estos supuestos no se le reconoce su condición de sujeto político, de *sujeto del diálogo* para la solución de las cosas públicas.

En nombre de la prevención general se llega a justificar la intolerancia expresada claramente en las posturas de *tolerancia cero*. La prevención general parte de un supuesto maniqueo, de que existen buenos y malos y que los malos no son personas sino enemigos. Por lo tanto, es necesario excluirlos, erradicarlos, desaparecerlos del ámbito social.

La postura eminente o puramente represiva también se sustenta en las anteriores tesis autoritarias y se torna necesariamente selectiva, pues,

interno. Una norma que permitiese en el derecho interno la supresión de los derechos, que según el derecho internacional no pueden suspenderse en ningún caso, sería claramente un no-derecho, aunque formara parte de la Constitución.

aunque no lo reconozca, la cuestión de la inseguridad en los espacios urbanos y urbanizados es una cuestión política que incluye consideraciones sobre los procesos de pauperización, de concentración de la riqueza, de insatisfacción de los servicios y de incapacidad del Estado por garantizar mínimamente los derechos económicos, sociales y culturales.

Una prueba de ello es que la nueva Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal tiene como sujetos de represión precisamente a los económicamente débiles, a las y los jóvenes, a las y los *diferentes*, pues todos éstos se manifiestan, obviamente no están estáticos, no están en vitrinas, están vivos y se expresan en la forma en que pueden hacerlo cuando son dejados de toda solidaridad.

Es cierto que la acepción política de la persona como ciudadano incluye una perspectiva desde los deberes de ciudadanía. Sin embargo, si esa perspectiva es política, si pondera condiciones reales de desigualdad, no como un acontecimiento fatal sino como el resultado de actos *insolidarios* y hasta criminales, no puede abandonar la idea de que parte de la debilidad, de la vulnerabilidad de ciertos ciudadanos incluidos involuntariamente en los circuitos que la pobreza conlleva, por lo tanto, una virtual exclusión de los círculos de la cultura.

Si reconocemos, además, que éste es un acontecimiento histórico tendremos que aceptar que existen serias dificultades para que los destinatarios inevitables de la represión puedan remontar la desventaja que los ha acompañado por generaciones.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se ha pronunciado en diferentes momentos sobre la necesidad de que la actuación y, desde luego, las normas que regulan la seguridad ciudadana en la capital, sean acordes con las normas internacionales de derechos humanos que deben regir plenamente en el país.

En este sentido, la Comisión se ha preocupado por analizar el problema de las violaciones a los derechos humanos a partir de sus recomendaciones y quejas. Al respecto, las reflexiones que enseguida haré están inspiradas en esas indagaciones.

5. *A manera de conclusión*

La seguridad ciudadana es un servicio público que el Estado presta a los habitantes de la ciudad y, por lo tanto, no cabe suponer un posible con-

flicto entre los derechos fundamentales de los destinatarios del servicio y la función y actos concretos para prestarla. En consecuencia, ese servicio debe estar basado en los principios constitucionales de todo servicio público y es incompatible con modelos policiales autoritarios y con ideologías que se basen en *antiprincipios* como el de considerar a las y los ciudadanos como enemigos y a la seguridad pública como una lucha o guerra contra la delincuencia.

No existe ninguna justificación que se pueda esgrimir seriamente para pretender explicar el estado estructural de violaciones a los derechos humanos a manos de la Policía. El Estado no puede alegar sus propias deficiencias en su provecho y tiene que someter la actuación de la Policía a observación y vigilancia interna y externa. La vigilancia ciudadana de las instituciones públicas es fundamental en una democracia.

El Estado no puede alegar ese provecho o cínicamente desconocer las serias deficiencias en la formación ética y el perfil psicológico de los agentes policiales, puesto que ellos tienen dentro de sus responsabilidades hacer prevalecer los derechos constitucionales, dentro de los cuales están los derechos humanos, en beneficio de todos los habitantes de la ciudad.

Como ya se ha planteado, es necesario que la institución policial sea organizada bajo criterios de servicio y no de prevención sin límites y represión total. Sólo mediante esquemas normativos basados en el criterio referido puede lograrse una actuación policial que supere las actuales prácticas de detención fuera de los casos que prevé la Constitución de retención-secuestro de personas, de vehículos sin identificación, de agentes que no se identifican, de allanamientos anticonstitucionales, de retenciones ilegales y de tortura.

En consecuencia, debe revisarse el sistema normativo de la Policía y las prácticas institucionales para evitar los abusos referidos y, en particular, se hace necesaria una reforma legal que suprima la denominada flagrancia equiparada por ser abiertamente contraria a la Constitución.

Un mecanismo puntualmente necesario sería que los agentes que practican una aprehensión cumplan con su deber de entregar a la persona detenida una copia de la orden judicial o, en los casos de flagrancia, del acta de Policía en la que deberán expresarse las razones que motivan la detención y las normas constitucionales en que ésta se apoya.

En el mismo sentido, es urgente que se establezca un control administrativo y penal sobre los actos arbitrarios de la Policía Preventiva en

los casos en que detiene a personas fuera de los supuestos constitucionales. Ello se da más frecuentemente con las detenciones en supuesta flagrancia equiparada, cuando no se ha iniciado una averiguación previa.

También es necesaria la participación de los superiores de los agentes para controlar los abusos referidos y, desde luego, de los agentes del Ministerio Público y de los jueces. El Comité contra la Tortura ha recomendado al Estado mexicano, en su informe de mayo de 1993, que los jueces hagan una entrevista a los detenidos para verificar que no se hayan cometido violaciones a sus derechos.

El párrafo sexto del artículo 16 de la Constitución establece el deber de los jueces de verificar si la detención se practicó en los supuestos de excepción. La práctica en este sentido se reduce a llenar un formato y lo único que se propicia con tal proceder es convalidar detenciones arbitrarias que, en su momento, no controló el Ministerio Público.

Una *buena práctica* como la referida debería desembocar en sanciones a los servidores públicos que violan los derechos fundamentales; particularmente tendría que concluir con reparaciones en favor de las personas afectadas.

Un sistema que se apega a la legalidad en materia de administración de justicia cívica debe ser escrupuloso en la observancia de reglas básicas con respecto a la documentación de las infracciones y de las pruebas que de ellas se hagan; y cuando se trata de la imposición de multas, una adecuada documentación que se traduce, básicamente, en la expedición de los recibos correspondientes con las debidas garantías.

La explotación de la prostitución ajena es un delito recogido en la ley internacional. El ejercicio de la prostitución debe estar exento de abuso policial y, por lo tanto, no tendría que regularse como una infracción cívica en aquellos casos que su práctica no constituya una afectación a derechos de terceros. Obviamente que no cabe en los supuestos no regulados cualquier práctica de prostitución que conlleve explotación sexual, particularmente de menores y otras conductas criminales que son delictivas según los criterios nacionales e internacionales.

Por cuanto a las personas que ofrecen o prestan servicios no requeridos, debe plantearse una solución sobre la base de una discusión pública, sustentada en el *principio de solidaridad humana* que no tome en cuenta los procesos de pauperización de numerosas personas que sobreviven en la Ciudad de México. Lo anterior no excluye una regulación

mínima que tenga por objeto evitar cobros que no tienen ningún sustento, como el que suelen hacer algunas personas que obstaculizan la vía pública o los lugares también públicos de estacionamiento.

Una legalidad democrática exige una actuación también democrática. Los miembros de la Policía deben estar seriamente preparados para hacer uso de la fuerza, de manera tal que ésta no se constituya en un medio idóneo para afectar la dignidad de las y los ciudadanos. También deben evitarse actos discriminatorios con motivo de la aplicación de la ley, los cuales se producen cuando ésta se imparte de manera diferenciada por razones de apariencia, condición social o cultural de las personas, o cualquier otra diferencia.

Para lograr el objetivo antes referido es fundamental que el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sean incorporados a la legislación del Distrito Federal, pues su contenido refleja fielmente una legalidad democrática que incorpora los valores humanitarios de una sociedad respetuosa de los derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior, los miembros de los cuerpos de Policía deben ser formados en un *modelo de actuación dialógico* en el que sea respetada su experiencia y en la que se logre que los valores democráticos del policía sean asumidos de manera consciente y libre por los miembros de la Policía, para que puedan convertirse en un núcleo de convicciones cuyas razones de actuación estén plenamente asumidas por quienes las aplican.

Viva Río: construyendo alternativas desde la sociedad civil

Mauricio Lissovsky

Viva Río

Viva Río surgió en 1993, dentro de un contexto de reacción ante la violencia en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil. En julio de ese año, los policías mataron a ocho niños de la calle, cerca del templo de La Candelaria, importante edificación del centro de la ciudad. Después, en agosto, los policías asesinaron, al azar, a 21 personas inocentes en la *favela* Vigário Geral, como resultado del cumplimiento de una *vendetta*. El impacto provocado por esos eventos propició que un grupo de 30 personas, de distintas regiones y sectores sociales de la ciudad, se reunieran y se preguntaran: ¿qué es lo que podemos hacer?

La respuesta a esta pregunta se haría pública: al mediodía del 17 de diciembre, cuando miles de personas con ropas blancas guardaron silencio durante dos minutos, mientras los semáforos de la ciudad fueron puestos en rojo y los coches interrumpían su marcha, con el propósito de unir su sentimiento de tristeza a una reflexión acerca de su propio papel en la construcción de un futuro de paz para la ciudad.

Al día siguiente, 24 distintas agrupaciones religiosas dedicaron un día para elevar sus oraciones para Río; simultáneamente, un grupo de 40 personas instituyó la Comisión de Ciudadanos, compuesta por empresarios, sindicalistas, líderes comunitarios, intelectuales, deportistas, artistas y víctimas de la violencia. Su fin era el de promover un seminario sobre seguridad pública con autoridades y expertos. Sus principales preguntas son: ¿Cómo se puede reducir la violencia? Sin tener nexos con el gobierno, ¿cómo podemos ayudar?

El espíritu de Viva Río nació en estas manifestaciones públicas fuertemente simbólicas. Su primera agenda de trabajo fue establecida por la Comisión de Ciudadanos. Su carácter original está ligado a un movimien-

to que luego se convirtió en una organización social. El Consejo Director de Viva Río conserva la composición social que caracterizó al movimiento en su origen. Constituido por personas representativas de la sociedad local, se integró por líderes empresariales, comunitarios y sindicales, así como por artistas, deportistas, profesionales liberales y gente de los medios de difusión y la publicidad (siempre estuvo entre las metas de la organización tener una fuerte interacción con los medios).

A 10 años de su fundación, en Viva Río colaboran 150 personas en cuatro grandes áreas de trabajo: "Inclusión social", "Seguridad pública y derechos humanos", "Comunicación" y "Red comunitaria". Esta última es decisiva para la realización de los proyectos, en los que se busca siempre la colaboración de diversas instituciones locales. El siguiente cuadro permite ver la amplitud y la diversidad de este conjunto de participantes.

Instituciones locales 2003

Área de acción	Cantidad
Educacional	135
Organizaciones civiles	131
Televisión y radio comunitaria	223
Asociaciones de vecinos	52
Batallones de Policía Militar	44
Otras	20
Iglesias católicas	25
Iglesias evangélicas	58
Uniones de trabajadores	7
Empresas privadas	11
Instituciones culturales	10
Organizaciones gubernamentales	10
Prisiones	1
Total	727

Desde 2003, Viva Río está buscando nuevos conceptos en sus objetivos estratégicos y puede haberlos encontrado en la noción de la "seguridad humana", que contiene la posibilidad de una valoración positiva (no exclusivamente represiva) de la seguridad pública y, en mi opinión personal, también la de un cierto *aggiornamento* (puesta al día) de la agenda

de los derechos humanos en Brasil. En términos generales, esta visión puede ser representada por el siguiente esquema:



La contribución de Viva Río en materia de seguridad de las y los ciudadanos se basa en su trabajo en cuatro frentes prioritarios de actuación: “Inclusión de la juventud en riesgo”, “Control de armas ligeras”, “Reforma del sector de seguridad pública” y “Proyectos de desarrollo local”. En la realización de sus acciones, la investigación, la comunicación, el monitoreo de políticas públicas y de los resultados de sus propios proyectos, así como el entrenamiento de actores clave, han sido factores fundamentales en los procesos. Casi siempre es la investigación y la producción de informaciones lo que van a orientar las estrategias de comunicación (formación de la opinión pública) y el diseño de los proyectos de intervención directa de la organización. Tomemos como ejemplo uno de los campos de actuación —“La inclusión de la juventud en riesgo”— para demostrar cómo funciona la dinámica.

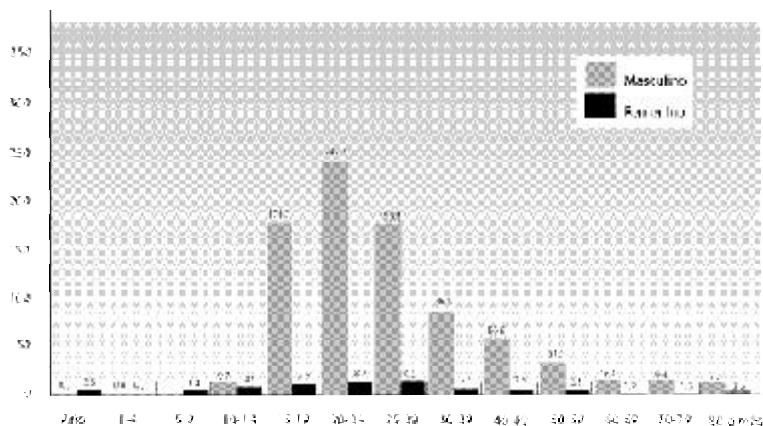
Jóvenes en riesgo

En sus trabajos de producción de información y datos, Viva Río es aliado de una organización social dedicada a la investigación y a la evaluación,

denominada ISER, que tiene gran credibilidad en las organizaciones civiles, entre los medios informativos y el gobierno. En lo tocante al tema de la violencia, el enfoque de Viva Río e ISER se centra en lo “epidemiológico”. Hay varias razones para ello, entre las que figura la mayor confiabilidad de los datos provenientes del sistema de salud pública de Brasil, en comparación con la información disponible en el sector de seguridad, que está aún muy dispersa y poco censada. Pero, sobre todo, el aporte epidemiológico contribuye a generar una percepción pública y colectiva del fenómeno de la violencia y de la criminalidad, evitándose así la retórica de culpar por ello al discurso de los medios y de los políticos.

Por medio de la metodología epidemiológica identificamos claramente a las áreas de riesgo (como las *favelas*, por ejemplo), un grupo de riesgo (en el caso de la violencia, el conjunto de las y los jóvenes), el sector más importante (las armas pequeñas y ligeras), las instituciones clave involucradas en el fenómeno (el sector de seguridad y el sistema penal) y un desafío primordial: integrar seguridad y desarrollo. Éste es el tipo de diagnóstico que Viva Río utiliza en sus campañas de opinión pública y en la formulación de sus proyectos. Lo hace basado en datos como los expuestos en el siguiente gráfico, que pone en evidencia la caracterización sectoraria del grupo de riesgo (los datos representan el número de víctimas por cien mil): jóvenes de 15 a 29 años.

Muertes por arma de fuego, Rio de Janeiro, 2001



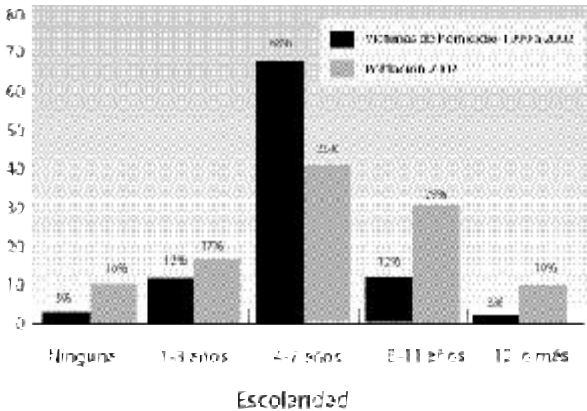
Al comparar, como muestra la siguiente tabla, con datos de 1983 y de 2001, la evolución de este fenómeno fue sorprendente.

Mortalidad de jóvenes (de 15 a 19 años) en la región metropolitana de Río de Janeiro

Causa de la muerte	1983	2001
Arma de fuego	35%	65%
Causas naturales	23%	12%
Accidentes de tránsito	18%	6%
Otras causas	24%	17%

Pero cuando comparamos los perfiles de las víctimas en una ciudad del interior del estado de Río de Janeiro con los de una población en general de esta municipalidad, surge una importante característica en el grupo de riesgo: personas con cuatro a siete años de estudio tienen más probabilidad de ser victimados que aquéllas con otro nivel de escolaridad.

Víctimas de homicidio por población, por escolaridad



Para que se tenga una idea de la dimensión de esta indagación es suficiente con darse cuenta de que el 57 por ciento de los jóvenes brasileños (de 15 a 24 años de edad) no han concluido todavía la educación

básica, tienen menos de ocho años de estudios escolares y son casi 20 millones de personas. La fase propiamente decisiva del proceso de deserción escolar se presenta entre los 12 y los 19 años (periodo en el cual las y los jóvenes empiezan a salir de la escuela y en el que los atrasados desisten de continuar). Ésa es también la etapa de edad decisiva para su eventual reclutamiento por parte de las bandas armadas del narcotráfico. Se estima que, en las comunidades más pobres de la ciudad, el 73 por ciento de las y los niños y adolescentes todavía está en la escuela, el 25 por ciento salió de ella, y el 2 por ciento se encuentra involucrado en la violencia armada.

Con base en un análisis como éste, Viva Río formula su propuesta para la juventud, que se materializa en proyectos que serán instaurados en las comunidades. Tales programas serán, simultáneamente, modelos (o iniciativas) de políticas públicas. Así, habrá acciones para niñas y niños y adolescentes en general, planes específicos para los desertores de la escuela y, otros, para aquellos jóvenes que ya están involucrados en la violencia armada.

Un ejemplo del primer proyecto son los espacios “Crianza Esperanza”, estructuras más o menos grandes, desarrolladas con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la empresa TV Globo, que ofrecen actividades de cultura, deporte y apoyo a la escuela. Viva Río coordina este tipo de esquemas en tres distintas comunidades; como son los programas con gran visibilidad pública, Viva Río pide determinadas precondiciones para su instalación, como, por ejemplo, el establecimiento local de un programa de Policía Comunitaria permanente (en contraposición con el método dominante en Río, que es la invasión agresiva de la *favela* y su ocupación temporal por las fuerzas policiales, las cuales no conocen a la comunidad).

Para los desertores escolares, la principal acción de Viva Río consiste en aplicar un sistema alternativo de educación complementaria que permite a los jóvenes concluir el nivel básico (del 5o. al 8o. año) en 11 meses o el nivel secundario en 13. Con 30 alumnos, las aulas funcionan en organizaciones comunitarias y los maestros, para actuar en *favelas*, son calificados por el equipo pedagógico de Viva Río. El currículo incluye: manejo de computadoras e internet, derechos humanos, relaciones de género, medio ambiente, acceso al mercado de trabajo. Más de 60 mil estudiantes ya cursaron el programa entre 1997 y 2004.

Las experiencias con jóvenes involucrados en la violencia armada, el cual es un asunto muy delicado, están todavía empezando. Lo realizado en este aspecto es el proyecto "Boxeando por la paz", que abarca un gran conjunto de *favelas* llamado "Maré". Casi 200 jóvenes frecuentan la academia de box, donde valores humanos son combinados con una práctica deportiva bastante eficiente con el fin de canalizar su agresividad. El sistema que se intenta propiciar en este tipo de proyecto es el del *sactuarium* (ofrecimiento de alternativas: deporte, arte, educación, primer empleo), bajo un sistema de protección, mediante un periodo de transición negociado con las autoridades.

Seguridad pública y derechos humanos

En sentido estricto, la actuación directa de Viva Río en este campo engloba tres temas: control de armas pequeñas y ligeras, reforma del sector de seguridad pública y mediación de conflictos. En el primero de estos frentes, Viva Río logró, junto con otras organizaciones, su principal victoria institucional. En 2003 fue aprobada la llamada "Ley de Desarme", que impone severas restricciones al comercio y propiedad de armas de fuego. Fue un éxito especialmente gratificante porque pudo alcanzarse pese a la oposición sistemática y pública del poderoso grupo de las industrias de armas de Brasil. Hay todavía muchos obstáculos para la campaña de Viva Río en favor del desarme. Entre los principales están la reglamentación, el nuevo registro de armas de fuego al que todos los propietarios tendrán que someterse y el referéndum popular que va a decidir, en 2005, si se prohíbe en definitivo todo comercio de armas en Brasil. La agenda del desarme está, sobre todo, orientada hacia la opinión pública, pero todavía hay que solucionar muchos de los aspectos técnicos y de investigación involucrados.

Entre las tareas que Viva Río se propuso realizar en el 2004 está la de colaborar en la construcción del Sistema Integrado de Informaciones para Armas Pequeñas, que incluye la capacitación de los policías en técnicas y sistemas de información, la modernización de los servicios de custodia, la destrucción de armas, y el desarrollo de un *software* para rastrear armas ilegales. Por ello, es imperativa la actuación en el ámbito del Mercosur, toda vez que el tráfico de armas es un fenómeno regional. En este sentido, Viva Río estableció un programa de producción e inter-

cambio de información regional, que incluye la formulación de propuestas que permitan hacer compatibles las normas legales respectivas y la capacitación de las organizaciones civiles (incluida el área del Caribe) en temas, prácticas y herramientas relacionadas con el desarme.

En ninguna otra acción de Viva Río, la investigación y la difusión de datos reales fueron tan decisivas como en el caso de la campaña sobre la aprobación de la Ley del Desarme. Uno de los principales argumentos contrarios a ésta, sostenía que la prohibición del comercio nacional de armas era insignificante, pues las armas utilizadas por los delincuentes provenían del exterior y contaban con un gran poder ofensivo. Los investigadores de Viva Río e ISER lograron la identificación y clasificación de todas las armas involucradas en crímenes durante los últimos 40 años. Éstas, que estaban todavía en poder de la Policía de Río, nunca habían sido contabilizadas. El resultado de este estudio fue contrario a lo que decían los medios informativos que divulgaban lo dicho, sobre todo, por los representantes de las industrias y del comercio de armas: el 80 por ciento de las armas eran de fabricación brasileña, el 7 por ciento estadounidense, el 5 por ciento española y las demás producidas en otros 10 países. Cabe añadir otro dato: más de 90 por ciento de ellas eran de cañón corto (como las pistolas) y no los impresionantes fusiles fabricados por la empresa Colt. Gracias a la difusión de datos como éstos, Viva Río influyó en la posición de importantes periódicos, así como a la mayoría del Congreso.

En este sentido, otra prioridad es el entrenamiento de los cuerpos policiales brasileños (guardias municipales, policías estatales militares y civiles). Utilizando materiales y métodos desarrollados por Viva Río, se da énfasis al sistema de Policía Comunitaria y a la resolución de problemas. Proyectos piloto de Policía Comunitaria, en *favelas* de Río de Janeiro, son apoyados y supervisados por la organización.

Por otra parte, uno de los proyectos más antiguos de Viva Río, en los campos de la seguridad pública y de los derechos humanos, es el de la instalación de centros de mediación de conflictos, llamados "Balcones de Derechos", los cuales han sido establecidos en *favelas*. Su principal tarea es la resolución pacífica de conflictos en la familia, en el trabajo, en la vecindad, en la propiedad, en el otorgamiento de documentación y orientación jurídica y en la capacitación de las y los jóvenes de la comunidad para que actúen como "agentes de derecho" o líderes comunitarios en derechos fundamentales y civiles.

Comunicación como acción estratégica

Viva Río, desde que surgió, ha concebido a la comunicación y a la acción junto con los medios de difusión como un eje estratégico de trabajo. En toda América Latina, los derechos humanos son percibidos como un obstáculo para la seguridad pública. Romper con esta concepción es una tarea compleja, cuyos resultados a largo plazo solamente pueden ser alcanzados mediante el suministro sistemático de información nueva y la creación de campañas frecuentes de movilización y esclarecimiento público. Más allá del trabajo cotidiano de prensa y las eventuales campañas de publicidad, Viva Río dispone también de medios propios, entre ellos, una frecuencia de radio AM (Radio Viva Río, que puede ser oída en toda la región metropolitana de Río de Janeiro) que ofrece información y programación a una red de radios comunitarias (más de 170 estaciones en todo Brasil, conectadas por internet). Entre sus sitios web más importantes están: www.vivafavela.com.br (revista sobre las *favelas*, producida por comunicadores comunitarios y periodistas profesionales), www.desarme.org (noticias, documentación y difusión de investigaciones sobre temas de la seguridad humana) y www.coav.org (noticias, documentación y difusión de investigaciones sobre niñas, niños y jóvenes involucrados en violencia armada). El sitio institucional es www.vivario.org.br.

Viva Río desarrolla de tres a cuatro grandes campañas públicas al año, que son de gran importancia para la organización, pues la violencia confunde. Los medios, las personas, todos están siempre atentos para encontrar culpables, hay demasiadas acusaciones mutuas, resentimientos, prejuicios. Las campañas ayudan a esclarecer la discusión y enfocar en lo que es esencial.

Viva Río como un laboratorio de invención social

Una de las ideas firmes que tienen los miembros de Viva Río con respecto a su propia organización es que ésta es como un laboratorio donde se conciben y se ponen a prueba ideas y procesos para mejorar la vida de las y los ciudadanos urbanos. En una reunión de planeamiento estratégico realizada a fines de 2003 fueron, colectivamente, definidos los objetivos fundamentales de la institución para los próximos años, los cuales se establecieron en estos términos:

Promover la paz y el desarrollo,
creando los medios para superar
la violencia armada y la exclusión social.

Tales objetivos serán realizados según los principios y valores siguientes
y que constituyen, en la visión de sus miembros, la misión y el credo de
Viva Río:

Ser mediador, en el seno de los conflictos,
poniendo a prueba soluciones creativas
que demuestren
el valor de la solidaridad,
la eficacia de la ciudadanía,
la belleza de la diversidad
y el poder de la paz.

II. La perspectiva del sector académico

La seguridad pública: mapa normativo y de actores

Gabriela C. Pérez García
Fundar, Centro de Análisis e Investigación

¿Qué entendemos por seguridad pública?

La seguridad es una de las funciones principales del Estado. Al Estado/autoridad se le otorga la facultad de ejercer la violencia para garantizar el orden y la paz de las sociedades organizadas. En un principio lo hicieron los hombres fuertes de una comunidad, después los señores feudales y el rey/emperador pero, hoy día, es el Estado moderno el que asume esta responsabilidad, basándose en una normatividad que establece las conductas que permiten la convivencia civil, respaldado por un aparato que busca garantizar y ejercer estas reglas y castigar a los que deciden transgredirlas. Los Estados democráticos con-

temporáneos presuponen la existencia de un Estado de Derecho que no sólo regula la convivencia entre los ciudadanos sino que también limita el poder del Estado para utilizar la violencia, aunque se supone que éste no usará la represión ni buscará el orden público a cualquier costo. Existen condiciones y pasos que deben seguirse. En el caso mexicano, todos incluidos en la Constitución, los códigos penales, los códigos de procedimientos penales y otras legislaciones que garantizan los derechos y obligaciones de las y los ciudadanos.

Es importante subrayar este último punto, porque el hecho de que se goce de seguridad no quiere decir que la vigencia del Estado de Derecho exista ni que esta seguridad vaya acompañada de justicia. Es por ello de vital importancia recalcar que no es suficiente que una política determinada garantice la seguridad si no procura justicia ni propicia la adhesión a las leyes de la nación y pasa por alto los derechos humanos y las garantías constitucionales, pues se trataría de una política que no cumple con su cometido. La seguridad tiene que ir de la mano de la justicia y del Estado de Derecho. Las políticas que no responden a esta necesidad no son congruentes con la normatividad que regula el respeto a los derechos de la ciudadanía.

Una de las complicaciones de estudiar la seguridad pública es que no hay una definición única y precisa de lo que es. Cada autor, cada dependencia gubernamental o cada organización social tiene una versión distinta, dependiendo de sus funciones, objetivos, intereses e inclinación política. Sin embargo, es posible hacer ciertas generalizaciones. Por ejemplo, cuando se habla de *seguridad* cada quien la percibe de distinta manera. Esto se debe a la naturaleza dual del término. Tiene tanto una connotación objetiva como una subjetiva. Es decir, al hablar de seguridad, cualquier tipo de seguridad, no sólo se hace referencia a la realidad palpable, sino también a una percepción individual o colectiva del tema.

¿Cómo define el Estado mexicano a la seguridad pública?

Si bien no existe una definición explícita acerca de lo que para el Estado mexicano es la seguridad pública, si uno se remite a nuestra legislación mexicana encontrará que se le concibe como un servicio y una función que aquél debe ejercer, desde que en 1994 la reforma constitucional la convirtió en su responsabilidad, una responsabilidad compartida por los tres

niveles de gobierno, es decir, del Estado en su conjunto. Su fin último es el de mantener o establecer el orden y la paz pública. A este respecto, el artículo 21 de la Constitución señala que:

“[...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala [...]

“La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, según los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

A partir de 1983 se responsabilizó de la seguridad pública al municipio, tal como lo establecen las reformas al artículo 115 constitucional, que rezan:

“[...] III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

“h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, Policía Preventiva Municipal y de Tránsito [...]

“[...] VII. La Policía Preventiva estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.”

Si bien esta reforma permitió que el municipio se encargara de la vigilancia preventiva, de establecer reglamentos de Policía y buen gobierno, así como de las reglas de comportamiento demandadas a sus ciudadanos (as) en los espacios públicos, era evidente que en la década de los noventa la delincuencia lo había rebasado.

En las reformas de 1994 también se incluyeron cambios al artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión para crear y legislar sobre esta nueva coordinación en materia de seguridad pública. El resultado de las mismas fue la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (aprobada en 1994 y reformada en el 2000). En esta legislación se define cómo la Federación entiende el concepto de seguridad pública. Por ejemplo, el artículo 3 dice que la seguridad pública es una función a cargo del Estado para salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como para preservar las libertades, el orden y la paz pública, mediante la prevención, la persecución y la sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. Asimismo, es

responsabilidad del Estado combatir las causas que propician la delincuencia y desarrollar políticas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan al respeto a la legalidad. Para lograr estas metas cuenta con un sistema de seguridad pública formado por distintas instituciones, cada una con una competencia específica. Éstas son la Policía Preventiva, el Ministerio Público, los tribunales, la prisión preventiva, la ejecución de las penas, el tratamiento de menores infractores, la protección a instalaciones y servicios estratégicos, entre otras.

Mediante esta legislación, el Gobierno Federal buscó integrar y coordinar las distintas áreas del gobierno —federales, estatales y municipales— relacionadas con la seguridad pública. Parte del objetivo era recuperar el lugar que correspondía a las instituciones de seguridad pública porque otras organizaciones las estaban rebasando, así como reorganizar el trabajo de la Policía dentro de un nuevo marco jurídico.

En conclusión, puede decirse que, para el Estado mexicano, la seguridad pública es un servicio que está obligado a proporcionar a la ciudadanía, pero también una función para la cual está habilitado a ejercer. El sistema de seguridad pública propicia el orden y la paz social, en el que están garantizados tanto la integridad física y los derechos de los individuos y sus bienes, como la reparación del daño para las víctimas de un delito. Es decir, no es suficiente garantizar la estabilidad del gobierno y sus instituciones (“mantener el orden público”), sino también crear las condiciones —mediante la prevención y el castigo de la delincuencia— para que los individuos puedan gozar plenamente de los derechos que la Constitución mexicana les otorga. Durante los últimos 10 años, el Estado mexicano ha intentado reorganizarse para poder responder cabalmente a esta función y brindar el servicio que por ley le corresponde. La creación de nuevas corporaciones policiales y el entramado institucional son ejemplos de este esfuerzo.

¿Cómo es el sistema de seguridad pública y de justicia penal en México?

El Estado mexicano da una definición muy amplia de la seguridad pública, que se refleja en el número de instituciones que conforman el sistema de seguridad pública y de justicia penal. Este sistema se divide en cuatro ámbitos o esferas de competencia:

1. La prevención del delito
2. La procuración de justicia
3. La administración de justicia
4. El sistema de ejecución de sanciones¹

Es un sistema fraccionado en niveles y ramas de gobierno y actores, tal y como lo muestra la tabla. ¹

Etapas y actores del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal

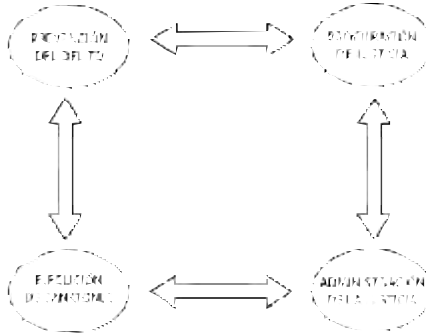
Etapa	Nivel de gobierno	Rama de gobierno	Actores
Prevención del delito	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	PPP, policías preventivas, sociedad civil
Procuración de justicia	Federal y estatal	Poder Ejecutivo	MP, Policía Judicial, peritos, AFI
Administración de justicia	Federal y estatal	Poder Judicial	Tribunales y jueces
Ejecución de sanciones	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	Centros penitenciarios

Una de las críticas que se hace al sistema mexicano es que aglutina y etiqueta como seguridad pública a una multitud de procesos que si bien son esferas de competencia interconectadas, cada una de ellas tiene un objetivo, una dinámica y una racionalidad propios. El incluir estas distintas esferas en el del esquema de seguridad pública hace temer que se pierda la eficiencia de cada una de ellas, pues se confunden funciones y responsabilidades.

1. Zepeda Lecuona, G. "La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México" (mayo 15-17, 2003). Center for U.S. Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in México. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/zepeda>.

El Estado mexicano asume que todos estos procesos son parte de un sistema en el que cada una de las esferas alimenta a las otras. Es decir, para que estas esferas puedan hacer bien su trabajo se requiere que las otras funcionen adecuadamente; si una de ellas falla, el trabajo de las otras puede perder su objetivo. Este flujo está ilustrado en el diagrama 1.

Diagrama 1



Son muchos los problemas a que el sistema de seguridad pública mexicano se enfrenta, pero sin duda el mayor, prescindiendo de los problemas de la legislación, es la virtual inexistencia del Estado de Derecho. Un ejemplo extremo de la degradación del sistema de seguridad pública y justicia penal es lo que ha sucedido en Ciudad Juárez durante los últimos 10 años con los asesinatos de mujeres. Las autoridades encargadas de la seguridad y de la impartición de justicia han permitido que la impunidad se imponga. Ni la prevención ni la investigación ni la administración de justicia ni el sistema de readaptación han podido trabajar de manera conjunta o individual para resolver esos asesinatos.²

El mejor ejemplo de esta visualización del sistema por parte del Estado mexicano fue el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Públi-

2. Una recopilación de las desapariciones y asesinatos ocurridos en Ciudad Juárez se encuentra en el informe que presentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el 2003. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*. Se puede consultar en línea www.cndh.org.mx/Principal/document/informe2003/index.htm.

ca. Ya desde la década de los noventa fue evidente la urgencia de reorganizar las instituciones y los procesos relacionados con la seguridad pública, debido al incremento constante de la incidencia delictiva en el país y la creciente preocupación de las y los ciudadanos al respecto. En este sistema se aglutinan todos los procesos, actores y ramas del gobierno que tienen que ver con la seguridad pública y la justicia penal. Se reconoce la necesidad de coordinar a todas las instituciones involucradas en la seguridad pública y ser congruentes con la visión de sistema que tiene el Estado. Si bien se crearon algunas instituciones nuevas como la Policía Federal Preventiva (PFP) —una Policía nacional— y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), el reto era encontrar mecanismos de coordinación para las instituciones existentes. Se propuso, como mecanismo *ad hoc*, crear consejos integrados por los distintos actores que tienen que ver con la seguridad pública. Éstos son foros donde se crean y deciden políticas, se reportan avances y se analiza la problemática existente. En el ámbito nacional opera el Consejo Nacional de Seguridad Pública,³ dirigido por el secretario ejecutivo del sistema y compuesto por distintos miembros del gabinete y representantes de los gobiernos estatales.

El mismo modelo se repite en los estados, en distintas regiones del país y en los municipios. También se han organizado conferencias de procuración de justicia, de participación municipal, de prevención y readaptación social, que se reúnen periódicamente. Aprovechando esta nueva estrategia se establecieron lineamientos para la asignación de recursos y se creó el Sistema Nacional de Información en Seguridad para integrar las estadísticas nacionales sobre seguridad pública y crear bases de datos de criminales y policías, así como de armamento y equipamiento de las corporaciones de Policía. Como parte de este mismo esfuerzo, en el 2002 se reformó a la Policía Judicial y se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) con la intención de profesionalizar el trabajo de investigación de los delitos federales.

3. El Consejo Nacional de Seguridad Pública está formado por los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría General de la República, los gobernadores de los estados de la Federación, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 12, Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en www.cddhcu.gob.mx.

De acuerdo con los cambios institucionales, el 30 de noviembre de 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública como la institución responsable de la seguridad pública federal. La SSP heredó muchas de las funciones relativas a la seguridad pública que tenía la Secretaría de Gobernación: la Secretaría Ejecutiva del SNSP, la PFP, el Consejo Tutelar de Menores y el sistema de readaptación social.

En el mismo tenor y partiendo de la creación del SNSP, el presupuesto federal para el rubro se incrementó notablemente. Aumentó de 25.3 millones de pesos en 1996 a 13 158.4 millones de pesos en el 2001.⁴ El SNSP estableció un fondo federal para asignar recursos a los estados: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Este fondo se distribuye con base en los siguientes criterios: número de habitantes de los estados y del Distrito Federal, índice delictivo, índice de ocupación penitenciaria, avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública y proyectos nacionales convenidos en el proceso. De cada uno de estos criterios se hizo una ponderación y se creó una fórmula de distribución que los toma en cuenta.⁵

A 10 años del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y aun con estos cambios, la criminalidad y la impunidad siguen siendo algunos de los principales problemas a los que las y los mexicanos nos enfrentamos. Existe el consenso de que se tienen que buscar un nuevo arreglo institucional y una profunda reforma del sistema de seguridad pública y de justicia penal, que garanticen la seguridad sin dejar de lado la construcción y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Sin embargo, apenas comienza el reto.

4. Arango Durán, A. "La trágica distribución de los fondos de seguridad pública", *Iter Criminis*, núm.7, 2003, p.29.

5. "Acuerdo mediante el cual se mantienen vigentes los criterios de asignación y de formulación de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (FASP)", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 2004.

La propuesta de reforma al sistema de seguridad pública y de justicia penal. Descripción y algunas observaciones

Juan Salgado

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

El 29 de marzo de 2004, el presidente Vicente Fox presentó al Poder Legislativo una propuesta de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal, que busca fortalecer sustancialmente las capacidades de los cuerpos policiales. La propuesta se centra en cinco reformas principales para el sistema de seguridad pública y ocho dirigidas al funcionamiento del Poder Judicial.

Reformas al sistema de seguridad pública

1. Se plantea que una Policía Federal creada para el caso, aglutine a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y a la Policía Federal Preventiva (PFP). La Policía en cuestión actuaría bajo las órdenes de la Secretaría del Interior —ahora inexistente—, que sustituiría a la actual Secretaría de Seguridad Pública.
2. Otorgar facultades investigativas a las policías Federal, estatales y municipales, bajo directrices que determinarían los fiscales (en sustitución del Ministerio Público), eliminándose así el mando orgánico del Ministerio Público sobre la Policía (en ningún otro país existe una dependencia de este tipo).
3. Transformar a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación, con autonomía constitucional. Se propone que la Fiscalía dirija y supervise la investigación de la Policía y acuse ante los tribunales. Los fiscales conservarían la dirección jurídica de la investigación y el proceso.
4. Instaurar un sistema policial nacional, que no sólo organice el control curricular de la Policía Nacional sino también un sistema policial de ca-

rrera mediante la estandarización de la profesionalización y el equipamiento de los cuerpos policiales. Además, se integraría un sistema de inteligencia policial que fusionara a las inteligencias criminal y preventiva.

5. Crear a un juez de Ejecución de Sanciones, para dar garantías jurisdiccionales a la solución de los conflictos y vigilancia en la ejecución de las sanciones.

Reformas judiciales

1. Sustituir al actual sistema procesal escrito (semiinquisitivo) por el sistema acusatorio, adversarial y oral. Se esperaría que esto fortaleciera los principios del debido proceso tanto para la víctima como para el imputado.¹ Los juicios orales permiten más transparencia, equidad entre las partes, inmediatez y publicidad.
2. Introducir expresamente la presunción de inocencia en el texto constitucional.
3. Elevar la calidad de la defensa al eliminar la posibilidad de que un imputado sea representado por alguien no titulado como licenciado en derecho. Para ello se eliminaría la figura de la “persona de confianza”.
4. Garantizar que todas las declaraciones de un imputado sean expuestas ante un juez y en presencia de su defensor.
5. Crear salidas alternativas para el juicio penal.
6. Establecer el proceso abreviado (cuando hay acuerdo entre la defensa y la Fiscalía acerca de la imposición de la pena).

1. Los modelos de corte inquisitivo se caracterizan por partir de la presunción de que la persona indiciada es culpable de la comisión de un delito, en tanto no se pruebe lo contrario. En este tipo de sistemas el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o, en cualquier caso limitados, los principios de *contradicción e inmediatez*, que restringen el derecho a una adecuada defensa. Por su parte, el sistema acusatorio resulta propio de regímenes democrático-liberales en los cuales la libertad y la dignidad del ciudadano ocupan un lugar preferente en la protección brindada por el orde-

7. Crear un sistema penal judicial para las y los adolescentes. Otorgar garantías para el debido proceso de éstos.
8. Crear una figura que, antes del juicio, controle el proceso y el equilibrio entre las partes, para garantizar que se realice debidamente.

Los desafíos pendientes

Entre los esfuerzos de la presente administración por impulsar una reforma del Estado, la propuesta anteriormente señalada constituye un paso importante hacia el fortalecimiento de la vigencia del Estado de Derecho. Sin embargo, es importante señalar que estas reformas no resolverían completamente algunos de los vicios funcionales de la procuración de justicia. Tampoco podrían tener un efecto directo en el acceso a la justicia de la mayoría de la población si no van acompañadas de políticas públicas y programas efectivos para la capacitación, el combate a la corrupción y el mejoramiento del desempeño de las fuerzas policiales, los jueces, los magistrados y el personal penitenciario.

Las reformas judiciales tendrían un mayor alcance que las propuestas en materia de seguridad pública, ya que responderían, en gran medida, a los informes emitidos por relatores de organismos internacionales que han visitado al país, así como por comisiones o grupos de expertos de organismos internacionales que han evaluado la situación de los derechos humanos en México y a las recomendaciones del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU.

Las reformas propuestas podrían permitir el efectivo respeto a la garantía constitucional que se refiere a que la imposición de penas sea propia y exclusiva de la autoridad judicial, terminando con la práctica de la de-

namiento jurídico. Por lo tanto, los regímenes democráticos utilizan sistemas procesales en los que imperan principios penales tales como la relevancia de la acusación, la imparcialidad del juez, la presunción de inocencia y el esclarecimiento judicial de los hechos, así como la *oralidad*, la *inmediación*, la *publicidad* y la *contradicción* como principios rectores del proceso penal. Presidencia de la República, *Medidas legislativas para la Propuesta de Reforma del Sistema de Seguridad Pública y de Justicia*, México, 29 de marzo de 2004, pp. 6 y 7.

claración ministerial (ante el Ministerio Público) que ha sido criticada por organismos internacionales en repetidas ocasiones.²

Las garantías procesales para las y los adolescentes que se plantean en la propuesta de reforma regulan la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México en 1989, que hace efectiva la protección jurídica de las y los adolescentes, actualmente regulada por el Consejo Tutelar de Menores (dependiente del Ejecutivo).

Las reformas dirigidas al orden jurídico en materia de justicia penal federal también plantean una atención comprometida con las víctimas del delito, con la reparación del daño y con diversas medidas tendientes a incrementar la independencia del Poder Judicial. No obstante, aún es necesario asegurar la autonomía presupuestal del Poder Judicial para contribuir a consolidar su gestión independiente.³ Esto podría garantizarse mediante una reforma legislativa que reservara para el Poder Judicial un porcentaje del presupuesto federal, seguido de reformas similares en los estados. Debido a que los estados miembros de la Federación son soberanos, continúa siendo un reto importante homologar los diversos preceptos normativos de los estados a esta reforma propuesta por el Ejecutivo Federal.

-
2. El artículo 21 de la Constitución federal establece las garantías judiciales también protegidas por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; “[...] no debe considerarse que las declaraciones hechas por los detenidos tengan un valor probatorio a menos que se hagan ante un juez”. *Informe de la visita a México del relator especial de la ONU para la Tortura y Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes*. 14 de enero de 1988, p. 26, párr. 88, de la Recomendación D, E/CN.4/1998/38Add.2.
 3. Miembros del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal pidieron que la propuesta del Ejecutivo para reformar el sistema de justicia integre medidas legislativas que aseguren la autonomía del Poder Judicial frente al Ejecutivo. D. Vicenteño, “Piden para Judicial autonomía presupuestal”, *Reforma*, 16 de abril de 2004, en www.reforma.com.

Las reformas propuestas por el Ejecutivo en materia de seguridad pública también responden a recomendaciones emitidas por organismos internacionales.⁴ Sin embargo, no resuelven por completo la incompatibilidad de funciones en materia de coordinación policial y las facultades acusatorias ante los tribunales. Ambas funciones continúan siendo desempeñadas por la Fiscalía de la Federación. Si bien se eliminaría el mando directo del Ministerio Público sobre la Policía Judicial, la nueva Policía Federal realizaría labores investigativas bajo la instrucción de fiscales.

Por otra parte, las policías Federal, estatales y municipales estarían bajo la jurisdicción de dos instituciones de naturaleza distinta: las fiscalías y la Secretaría del Interior. Sería necesario regular con precisión la coordinación interinstitucional y tomar medidas para evitar los conflictos que puede suscitar la fusión de dos corporaciones policiales con altos índices de corrupción. Las reformas también deberían establecer garantías para conseguir la plena autonomía de la Fiscalía General de la Federación, con el fin de evitar que, teniendo funciones de instrucción investigativa a policías y de acusación frente al judicial, en su gestión se produjeran vicios similares a los del Ministerio Público.

-
4. V.g. “[...] la ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son responsables de la comisión de un delito (aunado a la) subsistencia de un sistema inquisitorial, en el cual el Ministerio Público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculpado, y la limitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, permite que, en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados.” Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, OACNUDH, 2003. “Tome medidas para reforzar la independencia de las procuradurías, desde la federal hasta las locales”. *Informe de la relatora especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, Recomendación 107C, E/CN.4/2000/3/Add.3.

Gestión de riesgo y política legislativa.¹ Justicia cívica, seguridad pública y derecho penal: vasos comunicantes

Carlos Ríos Espinosa

Instituto de la Judicatura Federal

En las sociedades altamente complejas es cada vez más difícil hacer una adecuada evaluación del riesgo. La creciente juridificación del espacio público produce áreas de protección legal en ámbitos que antaño estaban reservados a la esfera de la autonomía individual. Los efectos colaterales de la creciente complejidad social se concretan en la disminución de espacios liberados de regulación. Así, si no se tiene cuidado, se corre el riesgo de ser intervenido legalmente por alguna instancia administrativa o judicial.

Son diversos los autores que han teorizado sobre el tema, entre ellos Gustavo Zagrebelsky.² Desde el punto de vista de la teoría constitucional, ha indicado que los tradicionales principios de libertad y legalidad, de acuerdo con los cuales las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual están expresamente facultadas, y los particulares, a la inversa, todo lo que no está expresamente prohibido, han empezado a relativizarse. En efecto, las enormes cargas de gestión de los servicios que tiene la administración pública reclaman que las autoridades ofrezcan sucesivas normas de transición que lenta, pero continuamente, amplíen sus facultades sin recurrir a órganos legislativos autorizados. Por el contrario, las y los particulares ven reducidos los espacios otrora liberados de regulación jurídica por una saturación normativa del espacio público. Éste se convierte en una arena de riesgos que continuamente deben ser calculados y evaluados sobre sus posibles impactos sociales.

Las áreas de la seguridad pública y de la justicia cívica no están exentas de estas tendencias. De forma cada vez más persistente se produce una inclinación a sobrecargar el espacio público con autorizacio-

1. Versión revisada de la ponencia presentada en el evento sobre seguridad pública organizado por Insyde, la CDHDF y otros organismos en mayo de 2004.

2. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trotta, Madrid, 1999.

nes y restricciones a la conducta de los particulares, con el fin de prevenir riesgos. Una muestra palpable de lo anterior podemos verla en el análisis de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* capitalina el 31 de mayo de 2004. Este nuevo instrumento jurídico persigue fines de prevención delictiva tendiente a la minimización de los riesgos sociales. Se trata de un cambio de paradigma de la forma común de entender la prevención que, según la tradición del derecho penal liberal, debe ser siempre realizada *post factum*. A continuación pretendo hacer una evaluación de este nuevo cambio de paradigma, a partir de un cálculo de riesgos que tenga como punto de partida el espacio de libertades que la Constitución otorga a las y los gobernados. No pretendo hacer una discusión puntual de la ley, simplemente doy cuenta de algunos apuntes.

Esta perspectiva indica que el cálculo costo-beneficios en materia de seguridad pública debe ser necesariamente ampliado, en consideración a los elementos que se toman como indicadores del riesgo. En el caso concreto, la perspectiva adoptada por los promotores de la Ley de Cultura Cívica reside en elaborar un marco de evaluación del riesgo, consistente en considerar el impacto —en términos de mayor seguridad— que tendría la persecución de conductas que hasta ahora han sido toleradas en el Distrito Federal. El eje de política criminal escogido para la creación y establecimiento de esta ley es el concepto de *prevención primaria*. Según éste, el paradigma de prevención general positiva del derecho penal liberal se encuentra ya agotado. En efecto, esperar a que las conductas delictivas se presenten para después perseguirlas y sancionarlas de acuerdo con un parámetro de legalidad, resulta insuficiente para lograr una efectiva prevención. En este orden de ideas, es pertinente adelantarse a la verificación de conductas ilícitas atacando a factores potenciadores de tales conductas, como el desorden, el deterioro urbano y la percepción que tiene la ciudadanía sobre la eficacia de las instituciones de seguridad, sobre todo de la Policía. El concepto generalizado que se tiene acerca de la impunidad, incentiva el crecimiento de la tasa delictiva. En este sentido, lo que se debe hacer es atacar esa sensación y el desorden. A pesar de lo enormemente intuitiva que resulta esta idea, las bases del cálculo de riesgos son demasiado unilaterales. Omite hacer un cálculo de los efectos que esta política tendría debido a la vulneración de las libertades fundamentales y a la excesiva reducción de los espacios sociales liberados de la regulación jurídica. Para reducir ese tipo de riesgos es necesario hacer

una ponderación de ciertas precondiciones que tienen que ser cumplidas para considerar a ciertas conductas como sujetas a prohibición, y adecuar los parámetros de cálculo de riesgos.

A continuación hago un análisis del tema a partir de tres precondiciones para calcular el riesgo. Siguiendo para ello el esquema de Luigi Ferrajoli, las denominaré precondiciones epistemológica, axiológica y científica para imponer prohibiciones al gobernado y limitar la presunción general de libertad que, en principio, existe en su favor. Este esquema que Ferrajoli ideó para el derecho penal, puede también ser aplicado a los casos del derecho penal administrativo, es decir, el que concierne a las infracciones administrativas y los procedimientos utilizados para sancionaras. De acuerdo con el cambio de paradigma que expuse líneas arriba, las formas de prevención en materia de seguridad tienen consecuencias análogas a las penales, sobre todo si analizamos los instrumentos procesales para afectar la libertad personal de las o los probables infractores y las sanciones que pueden llegar a imponérseles: arresto, multa y servicio en favor de la comunidad. En este orden de ideas, es posible evaluar esta ley bajo el prisma analítico propuesto por el profesor de la Universidad de Camerino.

La precondición epistemológica consiste en descubrir la racionalidad de las decisiones que afectan la libertad de las y los gobernados, es decir, al sistema de vínculos y reglas elaborado por la tradición liberal y dirigido a fundar sobre el conocimiento, antes que sólo sobre la autoridad, los procesos de imputación y de imposición de sanciones, aunque sean del género administrativo.

El punto de vista axiológico concierne a las justificaciones ético-políticas de la calidad, de la cantidad y, sobre todo, de la necesidad de las sanciones y de las prohibiciones, así como de las formas y los criterios de las decisiones administrativas.

La perspectiva teórico-jurídica se ocupa del tema de la validez o coherencia lógica interna del orden jurídico positivo entre sus principios normativos superiores y sus normas y prácticas inferiores. Así, pues, se trata no sólo de un modelo de justificación, sino también de uno de legalidad, idóneo para limitar y al mismo tiempo convalidar o invalidar la potestad gubernamental con razones de derecho.³

3. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta, Madrid, 1995, p. 23.

a) Perspectiva epistemológica

Los elementos constitutivos de la epistemología garantista en el ámbito jurídico son básicamente dos: el primero se refiere a la definición legislativa de la conducta prohibida y, el segundo, a la comprobación procedimental de las infracciones.

El elemento de definición legislativa se concreta en el convencionalismo, tal y como resulta del principio de estricta legalidad en la determinación abstracta de la conducta prohibida. Para ello se requiere el carácter legal (formal) del criterio de definición de la desviación y el carácter empírico (fáctico) de las hipótesis de desviación legalmente definidas.

De acuerdo con lo anterior, las conductas no pueden ser sancionadas en atención a su carácter ontológicamente perverso ni tampoco por su naturaleza anormal o abstractamente dañosa, sino por estar formalmente definidas por la ley como presupuesto necesario de la aplicación de una consecuencia jurídica. Enseguida, la definición legal de la conducta se debe producir no con referencia a figuras subjetivas de autor, sino sólo de aquellas empíricas y objetivas de comportamiento. Conforme a estas condiciones, las normas deben tener un sentido regulativo y no constitutivo, esto es, deben regular acciones u omisiones, pero no crear conductas (peligrosas, habituales, reincidentes, etcétera).⁴

-
4. La doctrina mexicana del derecho penal por lo general tiene una concepción ambigua en esta materia: se suscribe al principio de legalidad recién descrito, pero en un sentido lato, es decir, obviando la necesidad de que las normas penales deban referirse a conductas y no a elementos subjetivos. Ello se debe a que, en nuestro medio, la escuela del positivismo penal ha invadido la conciencia de los juristas. Así, es posible constatar esta tendencia considerando las definiciones de las finalidades del derecho penal en los principales textos que se utilizan en las facultades de Derecho. Por ejemplo, Porte Petit define el fin del derecho penal como “la protección de bienes jurídicos fundamentales, es decir, de un bien vital del grupo o del individuo...”, se trata de “defender a la sociedad de seres peligrosos, basándose en la responsabilidad social...” *Apuntamientos de la parte general del derecho penal*. Porrúa, México, 17a. edición, 1998, p. 16. Coincidente con Porte Petit, el maestro Fernando Castellanos Tena, si bien no explícitamente, asume también la idea de que el derecho penal se ocupa de la persona del delincuente en su libro *Lineamientos elementales de derecho penal (Parte general)*, Porrúa, 22a. edición, México, 1996. La misma posición sostienen Raúl Carrancá y Trujillo, *Derecho penal mexicano (Parte general)*, Porrúa, 18a. edición, México, 1995, y José Arturo González Quintanilla, *Derecho penal mexicano (Parte general y parte especial)*, Porrúa, 4a. edición, México, 1997. Asimismo, Sergio García Ramírez, maestro de muchos juristas mexicanos, coincide con esa idea. *El sistema penal mexicano*. FCE, México, 1993.

El otro elemento de esta precondition epistemológica se refiere al cognoscitivismo procesal en la determinación concreta de la conducta prohibida. Este elemento incide en la motivación de las resoluciones administrativas, es decir, de las razones de hecho y de derecho utilizadas para su justificación. Este elemento se garantiza mediante la verificabilidad o refutabilidad de las hipótesis de subsunción de la conducta a la norma en virtud de su carácter asertivo y no valorativo, y su prueba empírica en virtud de procedimientos que permitan tanto la verificación como la refutación.

Si utilizamos este criterio para evaluar la nueva Ley de Cultura Cívica podemos apreciar disparidades diversas. En primer término, cabe hacer una crítica respecto de la denotación de las conductas definidas como infracciones. Sería excesivo hacer un análisis de todas ellas, por lo que me limitaré sólo a una para poner mayor énfasis en los procedimientos.

El artículo 24, fracción I, dispone que es una infracción administrativa *prestar algún servicio sin que le sea solicitado, y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo*. Dado que se trata de una redacción que permite decir que se actualizará la infracción siempre y cuando exista coacción, porque hay un enlace lógico-copulativo entre los dos enunciados, está, sin embargo, abierta la expresión *coaccionar de cualquier manera para recibir el pago*. Si atendemos a los antecedentes de esta ley y a los presupuestos teóricos que asume la política de *ventanas rotas* en la que se basa este dispositivo, podemos concluir que la *coacción* a la que se refiere esta infracción se vincula a los sentimientos psicológicos de la víctima, es decir, a su sentimiento de temor. Éste puede ser fundado o infundado y, como es difícil establecer parámetros de razonabilidad entre uno y otro, la medida se vuelve inevitablemente discrecional, sujeta a las condiciones psicológicas de quien se siente amenazado. La percepción de temor depende de los rasgos de determinados grupos de la población; el nivel de amenaza es distinto en un empresario, en una persona adulta mayor o en un discapacitado, y no siempre estas percepciones son objetivas. En conclusión, no hay condiciones para un conocimiento fiable.

Ahora paso a evaluar uno de los principales institutos procesales de este instrumento jurídico. Como se trata de una ley que otorga acción pública a la Policía, no es necesario solicitar, para los efectos de presentación en los juzgados cívicos del presunto infractor, la comparecencia de la

persona señalada como responsable.⁵ En lugar de ello y de acuerdo con lo que este dispositivo legal previene en su artículo 55, es la propia Policía la encargada de detener y presentar a la persona señalada.

Son graves los problemas epistémicos derivados de esta norma, la cual establece:

“El policía en servicio detendrá y presentará al probable infractor inmediatamente ante el juez, en los siguientes casos.

- I. *Cuando presencie la comisión de la infracción, y*
- II. *Cuando sea informado de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.”*

De acuerdo con lo anterior, son dos los supuestos por los que los elementos de la Policía pueden detener a una persona. El primero se refiere a que el policía *presencie* la comisión de la infracción. En este supuesto, el legislador ordinario del Distrito Federal quiso emular la regulación que actualmente existe respecto de la flagrancia en el orden penal. Sin embargo, ese régimen es exclusivo de la materia penal. En todo caso tendría que haber hecho una ponderación de la gravedad de la infracción cometida para autorizar la detención en flagrancia, mas en los casos no graves tenía que haberse preservado la comparecencia del inculcado estableciendo ciertas medidas de apremio.

La regulación empeora respecto del segundo supuesto, toda vez que se prevé una doble hipótesis: a) Cuando [los policías] *sean informados* de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada, o b) se encuentre en su poder el objeto o el instrumento, las huellas o los indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción. En lo que respecta al punto a) se abren las puertas a una enorme discrecionalidad del policía, toda vez que no es conveniente considerar el *simple hecho de ser informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada* como un elemento de convicción lo suficientemente fuerte como para concluir la efectiva responsabilidad del presunto infractor, si no se apoya en otros

5. Tampoco es necesario que el ofendido acuda al Juzgado. En estos procedimientos se dota a los policías del carácter de parte.

datos que así permitan presumirlo. Debe tenerse en cuenta que el supuesto analizado utiliza un conectivo lógico-disyuntivo y no copulativo entre las dos hipótesis, de forma tal que bastará la simple información proporcionada por un particular, considerada aisladamente, para detener a una persona, sin necesidad de mayores elementos de convicción. La cuestión empeora todavía más cuando se considera b), concerniente a *que se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción*. Por lo que respecta a esta hipótesis, cabe señalar que incurre en las mismas insuficiencias del anterior y, además, en una falta de vínculo entre el hecho empírico que se toma como base de la presunción y el hecho presumido. Son tan extensos los márgenes de incertidumbre que se abren ante semejante presunción que la garantía establecida por el artículo 16 constitucional queda virtualmente anulada, máxime si se tiene en cuenta el historial de abusos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, lo cual en la práctica se traducirá en que tendrá una facultad cuasijurisdiccional para calificar las evidencias que se le presenten con motivo de una supuesta infracción. Según esta ley, los jueces y el Ministerio Público son sustituidos por los policías, quienes tendrán la facultad de calificar la presunción de la comisión de la infracción y, sobre esta base, realizar detenciones que estén por completo al margen de toda certeza jurídica.

Estos nuevos instrumentos están otorgando a los policías facultades que son como una *ley en blanco*, ya que difícilmente están en aptitud de ejercer esas facultades sin detrimento de la certeza requerida para garantizar la libertad y la seguridad de las personas.

El ejercicio de esta facultad, cuando tiene efectos obligatorios, requeriría del *imperium* reservado a quienes ejercen la función jurisdiccional y, excepcionalmente, al Ministerio Público, ya que de lo contrario las opiniones subjetivas de particulares y policías tendrían los mismos efectos que el arbitrio de los peritos en derecho. Nuevamente, prevalece el poder por encima del conocimiento.

b) Perspectiva axiológica

La precondition axiológica consiste en partir de un principio valorativo ampliamente reconocido en los Estados constitucionales de derecho: la

libertad tiene que presumirse y cualquier pretensión de restringirla debe someterse a una prueba de justificación en términos ético-políticos.

Las restricciones a la libertad constituyen de entrada un mal, un coste que tiene que ser justificado por quienes diseñan el sistema jurídico. El coste adquiere toda su concreción a causa de la inevitable imperfección de las normas que imponen deberes, de modo que el sistema, como tal, no siempre recae en los que, efectivamente, han violado las normas ni siempre permite que aquellos que las respetan sean inmunes a las intervenciones de las agencias estatales encargadas de ejercer la violencia legal, la cual ha sido concebida —cuando carece de controles suficientes— como la peor de las violencias que puede ejercerse contra las personas.⁶

Por ese motivo, las restricciones impuestas a todos los gobernados requieren de una justificación ético-política fuerte, sobre todo si se toma en cuenta que el Estado sólo se legitima sobre la base de la forma en que hace efectivos los derechos y libertades de las y los individuos.⁷

El derecho y el Estado no sólo no poseen o encarnan valores por serlo, sino que tampoco deben tener fines morales desvinculados del interés de las personas y menos aún ser fines por sí mismos. En tal medida, su justificación se deriva sólo del hecho de perseguir fines de utilidad para las y los ciudadanos y, principalmente, para garantizar sus derechos y su seguridad. El derecho en general no puede tener la

6. Cfr. Chomsky, Noam, *Washington y el terrorismo en el tercer mundo*. Siglo XXI Editores, México, 1987. En este libro, Chomsky hace una interesante reflexión en torno a las definiciones de la violencia y a la forma en que el uso del lenguaje encubre la atrocidad de la violencia estatal. Dice, por ejemplo, que es muy fácil clasificar como terrorista a la acción de un grupo de personas que ataca a las vías de comunicación, pero es más difícil hacerlo con acciones del Estado que, utilizando los enormes recursos de la administración pública, se dedica a la violación sistemática de los derechos humanos, como de hecho ocurrió durante las dictaduras latinoamericanas de los años setenta y, recientemente, con la invasión de Estados Unidos a Irak.

7. Esta tesis adquiere toda su concreción en la idea de Estado de Derecho, la cual está ahora un poco *de capa caída* por identificarse con el orden legal vigente. Sin embargo, al decir de Juan Ramón Capella, originariamente la expresión se usaba para designar al conjunto de condiciones que debe satisfacer un sistema político jurídico para que se le tenga como minimamente democratizado, esto es, con garantías suficientes para los sometidos a ese poder, *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del Estado*. Trotta, Madrid, 1997, p.149.

misión de imponer o de reforzar una determinada moral, sino sólo la de impedir la comisión de acciones que lesionen los intereses de terceros. El derecho es un espacio de reconocimiento intersubjetivo que, mediante instituciones procesales, acota el espacio de libertades para garantizar un equilibrio entre ellas. En este orden de ideas, no es conveniente prohibir conductas por el simple hecho de no ser ordenadas. En todo caso, la prohibición tiene que vincularse a la lesión de bienes o intereses jurídicos de entidad que puedan ser predicados de personas concretas.

La posición axiológica que subyace en las anteriores consideraciones es de corte utilitarista. Sin embargo, se trata de un utilitarismo referido no sólo al colectivo social considerado en su conjunto, de acuerdo con la conocida máxima o regla de oro de esta corriente filosófica según la cual se debe optar por aquellas políticas que proporcionen mayor felicidad al mayor número de individuos. Adoptar esta perspectiva conduce a un totalitarismo de las mayorías. Se trata, más bien, de construir un criterio utilitarista maximizador de derechos, incluidos los de las minorías, incluso de *las desviadas*. Éste es un marco de justificación que, además de perseguir el máximo bienestar de las mayorías respetuosas del derecho, también lo hace ocasionando el mínimo malestar a los infractores de las normas. No es sino un cálculo de riesgos sociales de naturaleza ampliada.

Desde este punto de vista, es difícil sustentar la legitimidad de la Ley de Cultura Cívica. En efecto, como ya he sostenido en otro trabajo,⁸ la definición de las conductas como infracciones cívicas atiende al desorden y al supuesto temor que infunden a la población, sin atender a la lesión efectiva de derechos o intereses concretos. Cuando las conductas así definidas pueden dar lugar a la afectación de la libertad es indispensable considerar la gravedad de la lesión. En este sentido, es curioso que se prevean como infracciones *prestar algún servicio sin que les sea solicitado (24, I)*, *tregar bardas para observar un inmueble ajeno (25, XIII)* cuando estas conductas son, por lo general, completamente inocuas y no implican riesgo social de consideración.

8. Ríos Espinosa, Carlos. "Las redes imaginarias de la delincuencia" en *Lex*, febrero de 2004, p. 37.

c) *Perspectiva teórico-jurídica*

La última precondition concierne a la necesidad de evaluar la consistencia del orden jurídico como un todo, es decir, la coherencia interna entre sus principios superiores, sus normas inferiores y las prácticas administrativas. Estos dos niveles pueden alejarse entre sí creando antinomias y tensiones en el ordenamiento. La Ley de Cultura Cívica violenta la integridad del orden constitucional. En efecto, la impensada transición entre este tipo de normas y las del orden penal produce que se importen institutos de ese carácter al régimen de faltas administrativas, como es el caso de la detención de las personas. Si consideramos los efectos penales aludidos, tendrían que regir para ellos los principios de la materia penal.

La fracción II del artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal es violatoria del principio de presunción de inocencia que, de acuerdo con una interpretación previa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se recoge en la Constitución en sus artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo.

En efecto, la fracción II del artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica dispone que *El policía en servicio detendrá y presentará inmediatamente ante el juez al probable infractor, en los siguientes casos.*

I. ...

II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.

Este artículo es violatorio del principio de presunción de inocencia porque señala que bastará con que sean informados de la comisión de una infracción para proceder a la detención de una persona. Es decir, será suficiente el simple dicho de alguien, sin necesidad de mayores elementos de convicción, para borrar la presunción general de libertad e inocencia que la Constitución confiere a todos los gobernados. Más aún, bastará también que *se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción*, para los mismos efectos.

La SCJN ha señalado, en la tesis aislada que enseguida se cita, que nuestra Constitución contiene el principio de presunción de inocencia.

*"Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución Federal. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y, por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar 'los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado'; en el artículo 21, al disponer que 'la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público'; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole 'buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos'. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado."*⁹

9. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XVI, agosto de 2002, P. XXXV/2002, p. 14.

Es cierto que el principio de presunción de inocencia rige para la materia penal. Sin embargo, toda vez que se trata de un principio, debe colegirse que tiene alcances más generales que las simples reglas. Debe tenerse presente que los principios son enunciados normativos, que expresan los valores superiores del ordenamiento jurídico y que son el reflejo de una determinada forma de vida; asimismo, a diferencia de las reglas jurídicas, no están circunscritos a una situación claramente definida. Antes bien, iluminan diversas situaciones del mundo social fomentando la apertura del sistema jurídico. En este orden de ideas no sería conveniente sostener que ese principio rige sólo para los aspectos del proceso penal propiamente dicho. Más bien posee diversas concreciones que no son necesariamente de ese carácter. Además de concretarse como un principio de naturaleza epistémico-procesal, también se constituye en una regla de trato hacia el gobernado en todas las esferas de la vida social. La libertad y la inocencia deben siempre estar presupuestas *a priori*.

El caso que venimos considerando es de índole administrativa, pues se trata de una norma que se ubica en una ley que regula la materia de la justicia cívica. Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto por el legislador ordinario, en este precepto se incluyen institutos que tienen los mismos efectos que un ordenamiento procesal penal: la detención de las personas. Haciendo a un lado lo cuestionable que resulta este hecho, el principio de presunción de inocencia debe también comprender la materia administrativa si en ella se contemplan institutos análogos a los penales, como la detención de las personas. La Constitución ha dispuesto garantías para evitar que las personas sean detenidas arbitrariamente. En específico establece como regla general para detener a una persona el libramiento de una orden de aprehensión con los requisitos puntuales que tienen que ser cumplimentados para tales efectos. Enseguida, prevé dos excepciones estrictas a esa regla general: la flagrancia y el caso urgente. Las dos están justificadas constitucionalmente por el grado de conocimiento que garantizan para proceder a la detención de alguien, grado que no se limita a “ser informados (los policías) de la comisión de una infracción”.

El principio se vulnera en el presente caso porque las condiciones fácticas para asegurar la convicción del elemento de Policía sobre la responsabilidad del infractor, que le permitirán detenerlo, son sumamente débiles. En efecto, el hecho de que se proceda a la detención de una

persona sobre la base de información proporcionada por alguien, tomada aisladamente y sin necesidad de mayores indicios, conlleva implícitamente una presunción de culpabilidad, directamente contraria al principio de presunción de inocencia recogido por la Constitución.

Como puede apreciarse, del cuerpo de este trabajo se desprende que el cálculo de riesgos no puede hacerse únicamente sobre la base de la prevención delictiva. Tiene que complementarse con la dimensión de los derechos. La comunicación entre justicia cívica y derecho penal, por lo que hace a la ley discutida, obvia esa dimensión, desdibuja el orden jurídico y provoca, por sí misma, otro tipo de riesgos.

El concepto de víctima desde la óptica de los derechos humanos

Luis González Placencia

Instituto de la Judicatura Federal

Planteamiento del problema

Que el diálogo entre la sociedad civil organizada y la comunidad de investigadores sociales sea una oportunidad bienvenida para hacer convivir la teoría con la práctica, es más que un lugar común. Dado el tema del seminario que nos convoca, se trata mucho más de un momento que sirve como propulsor de una actividad conjunta, motivada por problemas que nos involucran a todos en aras de una protección sólida y articulada de los derechos de las y los ciudadanos, particularmente si ello tiene lugar en un contexto de emergencia como el que nos ha tocado vivir hoy.

La importancia de retroalimentar con la experiencia social la reflexión académica es equiparable a la de revestir el quehacer cotidiano de las organizaciones sociales con las herramientas conceptuales que permi-

tan una praxis social contraintuitiva. En ello radica, me parece, la posibilidad de distanciarse de la esterilidad del trabajo de escritor, tanto como hacerlo del riesgo de abanderar posiciones que a la postre resultan contraproducentes.

Cuando hablamos de inseguridad, resulta difícil tomar distancia respecto del reclamo ciudadano de mayor protección contra el delito. Sin embargo, la respuesta que algunas organizaciones civiles han ofrecido motiva a reflexionar sobre la pertinencia de tomar medidas que, avaladas por el miedo o por el clamor de justicia, se revelan, paradójicamente, como atentados a la libertad y al pleno goce de los derechos. En efecto, como lo han dejado claro encuestas realizadas por diarios nacionales como *El Universal* o *Reforma*, en la capital de la República, la mayoría de las personas parece estar dispuesta a ceder libertad en favor de un *control penal duro*, e incluso también se muestran favorables a la aplicación de medidas extremas, como las *redadas* o la pena de muerte.

Los efectos de una reacción como la anterior, en resumen, forman un círculo vicioso cuya consecuencia más importante es la de que, a la cotidiana, haya que añadirle la producida por las prácticas policiales abusivas, las persecuciones y *redadas*, la corrupción de las organizaciones del sistema penal, el deterioro de la calidad de vida en las cárceles y, en fin, por el rompimiento de un incipiente Estado constitucional de Derecho (Ferrajoli, Robert).

En otros espacios me he ocupado de la forma en que el modelo de la seguridad ha subsumido al sistema penal y de las consecuencias que ello tiene en términos ético-jurídicos (González, 2000) y socioculturales (1997). Sin embargo, me gustaría aprovechar la oportunidad para tratar de hilvanar algunas ideas sobre un fenómeno que, relacionado con la temática general de este foro, ejemplifica claramente el problema que intento plantear. Se trata del modo en el que, en este contexto de inseguridad y temor al delito, son conceptualizadas las víctimas. Pienso que esta cuestión constituye un ejemplo del modo en que la respuesta social espontánea frente a un fenómeno que la amenaza puede dar lugar a movimientos civiles organizados en los que la visión del problema se parcializa y en el que tanto el daño como la perspectiva de solución quedan focalizados sólo en una de las múltiples caras del prisma social al cual en realidad el fenómeno afecta: como se ha visto en distintos

momentos de los últimos 10 o 15 años, ha sido a caballo de la construcción social de un relato en torno a la víctima del delito que la política criminal se haya venido endureciendo, y que el marco constitucional de los derechos ciudadanos haya sido denostado, minimizado e incluso calificado de obstáculo para la eficaz realización de la justicia. De ahí que me parezca justificado replantear la cuestión, siempre en favor de la víctima, pero desde la mirada del respeto y promoción de los derechos, con todo lo que ello implica, en términos de la congruencia del relato sobre las víctimas y en términos, también, de la propia eficacia del modelo de la seguridad.

1. *Algunas premisas teóricas*

Una de las características sobresalientes del mundo contemporáneo radica, desafortunadamente, en el considerable incremento de la violencia tanto en las relaciones entre seres humanos como en las que se han establecido entre éstos y su entorno. La cotidianidad de las grandes concentraciones urbanas da cuenta de ello y, en ese sentido, es que estas últimas suelen ser frecuentemente señaladas como escenarios violentos e inseguros (Bas, Giddens, Baumann, del Olmo, Chittó).

Que la humanidad ha sido siempre violenta es un hecho irrefutable. De hecho, justo por ello es que a lo largo de la historia surgen diversos mecanismos destinados a lidiar con la violencia, en particular en la medida en la que ésta se expresa como daño —según las diversas culturas, a la integridad física de una persona, a su honor, a su patrimonio, entre otros bienes— y, consecuentemente, como venganza. De ahí que la mayoría de los autores coincida en afirmar que el derecho penal moderno surge, precisamente, como un mecanismo diseñado para evitar la venganza privada, o mejor aún, puede decirse, para racionalizarla (*cf.* Pavarini). Los códigos, las instituciones, los castigos, los procedimientos y, en general, todo aquello que da sentido al sistema penal occidental en la modernidad —incluida la racionalidad que norma a procuradores, jueces y ejecutores de penas— constituyen una importante obra de ingeniería jurídica que en diversos momentos del devenir moderno ha sido de utilidad para distinguir un tipo particular de violencia, aquella que se asocia lo mismo al delito que a la pena. En el primer caso, permite distinguir el comportamiento legal delictivo, caracterizado, en términos genéricos, como un comportamiento que, a

partir de un acto violento —y sin importar que esta violencia sea pasiva o activa— lesiona un bien de otro: la libertad, la propiedad, la integridad física y la vida, en la óptica de la modernidad. En el segundo caso, permite distinguir diversos grados de otra forma de violencia, la que de modo estructural produce el propio sistema por medio de la pena, que no puede negarse. Es una forma de inflicción de dolor y, en última instancia, de supresión —legal, sin duda, pero al final lo mismo— del bien de un tercero ajeno en origen a cualquier conflicto directo con quien inflige la pena, el Estado, entidad que legalmente se arroga la posibilidad de afectar, imitar o suprimir la libertad deambulatoria, la propiedad y, en algunos casos todavía, la vida de quien ha sido encontrado responsable de la comisión de un delito (Resta).

No obstante la complejidad ideológica necesaria para encontrar la justificación de este dispositivo jurídico, la lógica que lo legitima es sorprendentemente simple: dado un sistema convencional de bienes que ameritan ser protegidos, el Estado promueve el conocimiento de aquellas conductas que los lesionan y difunde, al mismo tiempo, las sanciones que recaen en quienes son sujetos activos de dicha lesión. Pero justo porque la respuesta que implica esa sanción es violenta, y porque quienes la procuran, la imponen y la ejecutan son ajenos al conflicto original, es legítima si y sólo si, el procedimiento de inculpación resiste un examen de conjeturas y refutaciones que permitan, razonablemente, deducir la culpabilidad de una persona en el hecho que se le imputa (Ferrajoli, *op. cit.*).

Destaco aquí lo siguiente: que para fijar convencionalmente los bienes a proteger, así como para determinar las sanciones y las reglas procesales para procurarlas, dictarlas y ejecutarlas, fue necesario asumir un referente de convivencia que permitiera, por encima de la multiplicidad de credos posibles en una sociedad plural, generar consenso. Tal referente, y no por casualidad, lo constituyeron, para las dos formas de Estado surgidas en la modernidad en occidente —la continental con descendiente franco-alemán y la insular con descendiente anglo-americano— las declaraciones de derechos de Virginia y la francesa, concebidas justo como libertades destinadas a garantizar la propiedad y la integridad de las y los nuevos ciudadanos (*cf.* Fioravanti).

Más allá de las críticas que admite la afirmación que estoy haciendo —y con las cuales en términos generales concuerdo— mi punto de vista

es el siguiente: congruente con la lógica de la visión de una democracia plural como la que se había gestado ya tanto en la Europa ilustrada como en la Unión Americana, la concepción liberal del sistema penal tuvo que fundarse justo en el ideal de los derechos para encontrar legitimación. De ahí que el ejercicio del derecho penal se constituyera en uno cuya función última radicara, precisamente, en la restauración del marco de los derechos, no obstante que éste hubiese sido roto por el delito o por el Estado, dada la posibilidad de estar juzgando a un inocente. Así, una sentencia, no importa si condenatoria o absolutoria, siempre tendría que constituir un acto de restauración de un derecho violado, a la víctima en el primer caso, o al inculpado en el segundo.

No obstante la claridad meridiana con la que a los juristas ilustrados se aparecía esta situación, no hubo de pasar mucho tiempo para que las disciplinas de corte médico irrumpieran en la escena penal para dejar una impronta de la que todavía no logramos desprendernos (Foucault). Me refiero a la tendencia a naturalizar el delito y, en consecuencia, a hacer del delincuente un personaje cuya conducta deja de tener interés en sí misma, es decir, como el acto de violación de un bien de otro, para tenerlo ahora en términos de la causa de dicha conducta, radicada por supuesto en el autor del delito, quien a partir de entonces centrara el interés de la criminología, la penología y de un derecho penal que por esa razón no es ya un derecho penal de acto —centrado en el castigo del delito— sino que lo es de autor —centrado en el castigo del autor— y donde, por tanto, no interesa tanto la pena como retribución por el hecho cometido, sino como tratamiento preventivo de futuras conductas delictivas. De este modo, el sistema penal, con diferente grado de intensidad, fue visto a lo largo de los siglos *xix* y *xx* como un ejercicio enderezado, no sólo a la restauración de derechos, sino a la terapéutica de *los desviados* (Baratta).

Esa tendencia explica la búsqueda del individuo peligroso hasta los límites a los que ha sido llevada hoy en día en políticas públicas, para las que basta parecer una persona peligrosa para justificar la intervención policial (Young, Tiscornia, Pegoraro, Bobea).

2. De la curiosidad por el delincuente al interés por la víctima

En este contexto, junto a la preocupación por comprender los fenómenos asociados con la violencia y con el delito, es decir, de un desarrollo no

ciertamente afortunado del discurso penal, desde mediados del siglo pasado surgió otra preocupación por quien resulta ser el sujeto pasivo de estos fenómenos, a quien se reconoce en términos generales como víctima.

En principio, y siempre en esa misma lógica de naturalización del delito, el incipiente discurso victimológico se centró en la posibilidad de hacer una taxonomía de las víctimas, con la finalidad de atenderlas e incluso de detectar su papel como agentes propiciatorios del delito (Marchiori, Neuman).

Sin embargo, fueron las posiciones críticas en torno a la eficacia del sistema penal las que destacaron el papel referencial de la víctima en el proceso de formalización del conflicto penal y su posición de desventaja frente al modo en el cual el sistema penal resuelve dicho conflicto. A la postre, no obstante el castigo recibido por el perpetrador de un ilícito, la víctima suele ser paulatinamente desplazada: primero, porque la víctima del delito suele ser la que tiene menos posibilidades de protegerse de la delincuencia (Young); segundo, porque independientemente de su posición, su conflicto es expropiado por el sistema penal en la medida en la que se vuelve más bien un conflicto entre el perpetrador y el sistema penal, gestionado mediante el Ministerio Público (Hulsman); enseguida, porque la pena satisface en todo caso la finalidad vindicativa del sistema penal, pero poco hace para resarcir el daño causado a la víctima (*ibid.*); finalmente por la posibilidad de que la pena impuesta por un juez al responsable de la comisión de un delito pueda ser, sin que importe la decisión judicial y por tanto sin que tampoco importe el daño causado a la víctima, reducida discrecionalmente por el Poder Ejecutivo, mediante el otorgamiento de los beneficios preliberacionales (González y Valdez).

En otras palabras, según se desprende de estos análisis, la víctima del delito es colocada en una posición de desventaja por la propia lógica de funcionamiento del sistema penal. En una sociedad habituada a la pasividad y al abuso de la autoridad, otros problemas, tales como el burocratismo, la displicencia, la incapacidad y la corrupción institucionales, se han encargado de hacer aún más vulnerable a quien, finalmente, resulta doblemente victimado: primero por el delincuente que lo ha dañado, y enseguida por el propio Estado, el cual lo ha ignorado. En otras palabras, quien es víctima de la violencia del delito, suele serlo también de la violencia derivada de la propia estructura del sistema penal.

En los últimos años, sin embargo, la sociedad civil ha reclamado para sí espacios de discusión que han puesto en evidencia situaciones como la descrita y han permitido que se le dé voz a quien antes no la tenía, para expresar su descontento y para exigir justicia. Consecuencia de lo anterior, quizá la más notoria, ha sido la reforma al artículo 21 constitucional destinada a brindar garantías para que la víctima de un delito sea eficazmente representada y para que, en su caso, le sea restituido el derecho que le ha sido violado. Con ese mismo ánimo, se ha cuestionado también el que el Ministerio Público tenga el monopolio de la acción penal, en aras de garantizar, a aquellas personas que habiendo sido víctimas de delitos reclaman una participación más activa en la defensa de sus derechos violados.

3. *La víctima desde la óptica de los derechos humanos*

Sin perder de vista la importancia que reviste el *empoderamiento* de las víctimas del delito respecto de la desventaja en la que las han colocado la delincuencia, el sistema y las instituciones penales, vale la pena, sin embargo, hacer algunas reflexiones destinadas a ponderar el papel de las víctimas, así como la gestión de sus derechos.

En primer término, es necesario plantear a quién y por qué le llamamos víctima y las implicaciones éticas, políticas y sociales que ello tiene. Una *víctima*, para decirlo de inmediato, es quien resulta negativamente afectada por una relación de poder. En otros términos, es el sujeto débil respecto de otro que, por la razón que sea, tiene más fuerza y la utiliza para obtener un provecho de la debilidad de aquél sobre el cual ejerce poder (Dussell).

Como sabemos, en todas las relaciones sociales en las que existe desigualdad hay implícita una relación de poder, que la hace por tanto asimétrica. La asimetría produce ventaja para el más fuerte y desventaja para el más débil. Esa ventaja expresa el potencial de poder que tiene el fuerte sobre el débil y puede ser utilizada legítima o ilegítimamente. Su uso es legítimo cuando la ventaja sirve para darle poder al débil, es decir, para disminuir la desigualdad. Por el contrario es ilegítima cuando sirve para obtener un provecho de la debilidad del otro, es decir, para profundizar la asimetría.

Esta primera apreciación permite construir una noción amplia del concepto de víctima y poner atención no sólo en el sujeto pasivo de la

violencia sino en el proceso mismo de victimización. En consecuencia, resulta posible percatarse de la diversidad de situaciones sociales asimétricas que a la postre son victimizantes, es decir, productoras de víctimas: las asimetrías entre los hombres y las mujeres, entre los patrones y los obreros, entre los adultos y los niños, entre los mestizos y los indígenas. Naturalmente, se dan también entre los delincuentes y las víctimas del delito y, análogamente, entre el sistema penal y los inculpados.

Es claro que lo que habitualmente interesa es justo lo que acontece con los procesos de victimización relacionados con el delito, pero contextualizarlos entre el resto de las relaciones asimétricas enunciadas permite establecer una constante que se posa, por un lado, en el compromiso ético por la defensa del débil, quienquiera que éste sea, dada su condición de vulnerabilidad frente a un proceso de victimización, cualquiera que éste sea, y que se activa, por otro lado, por medio de un compromiso político destinado a propiciar condiciones de poder para el sujeto débil, en busca de la igualdad, no obstante la desigualdad; y finalmente, como una actitud social solidaria frente a todo aquel que es víctima, porque lo es, siempre, de un abuso de poder.

En este punto vale hacer una segunda reflexión destinada a esclarecer la relación entre las víctimas y los derechos humanos. Y es que, si como se ha dicho, una víctima lo es siempre de una relación abusiva de poder, cabe recordar que los derechos humanos tienen sentido precisamente porque fueron concebidos para compensar la desigualdad y para limitar el abuso de poder. Los derechos humanos, por lo tanto, siempre son para las víctimas y es que representan el único instrumento, y el más acabado también, que han concebido los seres humanos para producir equidad en condiciones de diversidad. Sin entrar en debate sobre su naturaleza, puede afirmarse que se trata de un conjunto de disposiciones destinadas a limitar el poder y, en ese sentido, pueden ser considerados como derechos de las víctimas frente a quienes por su posición poderosa, tienen la posibilidad de victimar. Allí donde hay una asimetría, allí debe haber un derecho que permita identificarla y minimizarla. Todas las generaciones de derechos humanos han sido concebidas con esa intención: la primera generación, la de los derechos políticos y las libertades de la que hablamos más arriba, lo fue para proteger al individuo del abuso del poder que ejerce el Estado; la segunda, la de los derechos sociales, lo fue para

compensar al desposeído respecto del capital; la tercera, la de los derechos relativos a la diversidad, lo fue para compensar a quien es considerado como diferente, respecto del poder victimizante de la *mismidad*; la cuarta, la de los derechos difusos, lo fue para proteger a la colectividad del poder transnacional.

Y es ésta la razón por la que, así como el sistema penal fue concebido para restaurar los derechos de la víctima que el delito afectó, lo fue también para proteger al inculpado de todo posible abuso por parte del sistema penal, que a la postre es el que lo acusa, lo procesa, lo juzga, lo condena y lo castiga. Ésta constituye la tercera y final reflexión: siguiendo la argumentación hecha hasta ahora, es necesario reconocer que cuando se habla de los derechos de los delincuentes, tema sensible entre las víctimas de la delincuencia, debe hablarse en realidad de los derechos de los inculcados, de los procesados o de los condenados, pues es esta situación la que los hace vulnerables, no frente a quien fue su víctima, sino frente al sistema penal, por el cual pueden ahora ser ellos victimados.

Quizá en este punto alguien reaccione y pregunte si es posible que quien ha sido perpetrador se convierta de pronto en una víctima. La respuesta, naturalmente, es un sí. En primer lugar, porque la posición de poder no es estática, sino escalar; quien es perpetrador en una relación, puede ser victimado en otra. Así como alguien, en tanto obrero suele ser victimado por el patrón, suele ser también, en tanto que varón, perpetrador respecto de su mujer, esta última, víctima histórica del patriarcalismo; puede ser perpetradora respecto de los hijos; o cualquiera de ellos puede, no obstante, ser víctima como obrero, mujer o niño, victimizar a un indígena, a un discapacitado o a un homosexual. Del mismo modo, quien es perpetrador en una relación delictiva, puede resultar víctima del Ministerio Público, del juez, de un carcelero o del sistema en su conjunto cuando actúan de modo abusivo. Quien acusa a alguien de haber cometido un delito suele ser una víctima histórica de la delincuencia. Así, los inculcados, los procesados y los presos, suelen ser víctimas históricas del sistema.

Cabe aclarar, sin embargo, que la categoría de “víctima histórica” que acabo de utilizar es contingente, es decir, no puede ser pensada en términos ontológicos: quien ha sido históricamente el débil en una relación puede, en determinadas circunstancias, resultar perpetrador. Sucede así cuando, por ejemplo, el obrero abusa de su condición para victimar al patrón, o una mujer lo hace para victimar a un varón, un denunciante

para conseguir un castigo para el denunciado, o quien está siendo enjuiciado o castigado, para quedar impune. En estos casos, la relación se invierte y el derecho por tanto debe asistir a quien juega esa vez el papel de víctima.

Como puede apreciarse, esta ponderación es compleja y por eso se trata de una función que la sociedad ha depositado en los jueces, que son a quienes toca, en última instancia, determinar quién es la víctima en una relación desigual, para estar en posibilidad de restaurar, no sólo para ella, pero si mediante ella, el sistema de derechos que, como se ha dicho, es el referente común contra la asimetría y el abuso.

4. Conclusiones

Una vez hecha esta breve argumentación, que en el fondo no es otra cosa que un intento por demostrar que la relación entre víctima y derechos es necesaria, pueden ser formuladas algunas conclusiones:

En primer lugar, es necesario reconocer que la defensa de las víctimas se consolida en la medida en la que considera no sólo a un grupo de ellas sino en general a los sujetos débiles, es decir, a quienes son afectados por una relación asimétrica. Si esto es potestativo en el caso de los individuos, quienes pueden decidir defender la causa de un tipo de víctimas y hacer caso omiso de otros procesos de victimización, sin otra consecuencia que el reclamo que quizá pueda hacerseles por incongruencia o falta de solidaridad, en el caso de las instituciones que defienden a las víctimas esta necesidad constituye un imperativo que debe ser llevado a cabo con responsabilidad y profesionalidad. No podemos reclamar que una institución defienda a un tipo de víctimas y no lo haga con otras, porque para quien es afectado hacerlo obstaculiza su propia sed de justicia. Ello confunde las cosas; lo que debemos hacer es exigir que las autoridades actúen con honestidad, que sean respetuosas de los derechos de las personas y que sean eficaces, porque de que así lo hagan depende que, en efecto, se haga justicia. Pero no podemos pedirles que violen los derechos de otros para restaurar los que a nosotros nos han sido violados, porque ello incrementa la violencia, la inseguridad y, por lo tanto, el número de víctimas.

En segundo lugar, es importante encauzar el reclamo de las víctimas de delitos y mantenerlo alejado de actitudes que lo desvirtúen. La res-

puesta ciudadana debe pronunciarse por una actuación pronta y eficaz de las autoridades, pero siempre en los límites que nos permite la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en primer lugar porque ello constituye un principio legitimante para su actuación; en el mismo sentido, debe pronunciarse también por la puesta en marcha de mecanismos que incluyan a la sociedad civil en la restauración de una convivencia armónica entre los gobernados y en la activación de la corresponsabilidad ciudadana en la prevención del delito, pero sin invadir la función del Estado, que es el que posee nuestra autorización para impartir justicia y el que, por ello, es responsable frente a la propia ciudadanía.

Proteger a los derechos humanos es, en el fondo, proteger a las víctimas. Si deseamos reducir la violencia, debemos abogar por una cultura de respeto a los derechos y renunciar a un posible culto a la venganza.

Referencias

Baratta, Alessandro. "Política criminal, entre la política de seguridad y la política social," en Elías Carranza, *coord. Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI, México, 1997, p. 80 y ss.

Bas, Enric. *Megatendencias para el siglo XXI. Un estudio Delfos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Baumman, Zygmunt. *Comunidad y seguridad*, Paidós, Madrid, 2004.

Bobea, Lilian. "¿Juntos pero no revueltos? De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el Caribe", *Nueva Sociedad*, 191, 2004.

Del Olmo, Rosa. "Ciudades duras y violencia urbana". *Nueva Sociedad* 167, 2000, pp. 74-86.

Dussell, Enrique. *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*, Trotta, Madrid, 2002.

Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1998.

Fioravanti, Maurizio. *Los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 1998.

Foucault, Michel. *La vida de los hombres infames*, La piqueta, Madrid, 1990.

Giddens, Anthony. *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Península, Barcelona, 1997.

González Placencia, Luis. Cultura y desviación en el fin de milenio: el *pathos* melancólico de la modernidad, *Alter. revista internacional de teoría, filosofía y sociología del derecho*, Año I, 3, septiembre-diciembre de 1997, pp. 23-54.

González Placencia, Luis. La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado), *Nueva Sociedad*, 167, 2000, pp. 87-98.

González Placencia, Luis y Teodoro Valdez (1998). *Violencia en los centros penitenciarios de la República Mexicana*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1998.

Hulsman, L. "El sistema de justicia penal y el futuro de las prisiones" en Luis González Placencia, coord. *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1970.

Marchiori, Hilda. "La víctima en la prevención integral del delito", en Elías Carranza, coord. *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI, México, 1997, p. 221 y ss.

Neuman, Elías. *Victimología, el rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1994.

Pavarini, Massimo. *El orden carcelario: apuntes para una historia material de la pena*, en "Homenaje a David Baigún", Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1995.

Pegoraro, Juan. "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana", *Nueva Sociedad*, 167, 2000, pp. 114-131.

Resta, Eligio. *La certeza y la esperanza. Ensayo sobre el derecho y la violencia*, Paidós, Barcelona, 1995.

Robert, Philippe. *El ciudadano, el delito y el Estado*, Atellier, Barcelona, 2003.

"Entre el imperio del 'Estado Policía' y los límites del derecho", Tiscornia, 2004. Seguridad ciudadana y Policía en Argentina. *Nueva Sociedad*, 191.

Young, Jock. *Realist criminology*, Sage, Londres, 1989.

Young, Jock. "Tolerancia cero. De regreso al futuro", *Alter, revista internacional de teoría, filosofía y sociología del derecho*, Año II, 6, septiembre-diciembre de 1989, pp.1-31.

Comunidad segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública*

Nelia Tello P. **

Escuela Nacional de Trabajo Social
de la UNAM

Introducción

Cuando uno le presta atención al mundo en el que vive, inmediatamente cae en la cuenta de que difícilmente le alcanzará la vida para conocer, en su total dimensión, la apabullante problemática que se hace evidente por todas partes.

Múltiples informaciones, diversidad de datos sobre violencia, delincuencia, hambre, pobreza, epidemias, etc., se interrelacionan pero, sobre todo, conforman al mundo incierto en el que habitamos, en el cual hay niveles de desesperanza e impotencia que devienen de manera natural en altos grados de parálisis.

El muro de las lamentaciones que sin el menor recato levantamos nutre también la parálisis e inhibe las alternativas de solución.

Un seminario como éste, en el que expertos en problemas de inseguridad y violencia han presentado datos, opiniones, interpretaciones, y han hecho el balance de algunas alternativas de solución, deja en claro que, al menos hasta ahora, el aporte del trabajador social ha sido desdeñado sin que exista un motivo racional para ello.

Es más, podemos afirmar que ese desdeño expresa un comportamiento irracional, ya que excluye a profesionales formados para atender lo

* Este trabajo forma parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT). "Construcción de un Modelo de Trabajo Social que atienda la inseguridad en una sociedad concreta".

** Profesora de carrera.

social, y que cuentan con elementos de reflexión y análisis, pero sobre todo con instrumentos de intervención y transformación que son, por decirlo así, su especificidad.

De ninguna manera es una exageración afirmar que, al menos desde el punto de vista formal, hoy por hoy la única disciplina de las ciencias sociales que asume a la teoría y la práctica como unidad y se desarrolla a partir de este postulado, es la del trabajo social. Ahí se ubica su riqueza pero, sobre todo, su potencialidad.

Identificar un problema como objeto de trabajo social e iniciar el proceso de abordarlo desde su especificidad tanto transdisciplinaria como de intervención, es situarse en el terreno del “sí se puede” y, por lo tanto, de la esperanza, apostando de camino a la creatividad del ser humano.

Adelanto una idea que será central en esta exposición: “Comunidad segura”. Es un modelo de trabajo social y, por lo tanto, una propuesta transdisciplinaria de intervención convertida en una alternativa para hacer frente al problema de la inseguridad.

El estado de la cuestión

En la actualidad, la inseguridad permea a todos los espacios del mundo, y se ha convertido en un problema global que trasciende al espacio público y al papel que en él le corresponde desempeñar a las instituciones de seguridad y de procuración de justicia creadas por la sociedad y puestas en manos del Estado para su eficaz desempeño.

Cabe recordar aquí que tanto Hobbes como Rousseau, pensadores centrales en el desarrollo de la teoría política, ubicados en posiciones diferentes en cuanto a la génesis del contrato social —el cual en su decir es lo que explica el nacimiento del Estado—, coinciden en señalar que la razón de ser de este contrato social es la seguridad, y que quienes lo suscriben esperan del Estado es, precisamente, que éste les brinde la seguridad deseada.

Vistas las cosas de este modo, queda claro que cuando la inseguridad alcanza las dimensiones que hoy presenta en el mundo entero —y en México, por supuesto— no estamos frente a un problema menor sino, por el contrario, ante uno que pone en entredicho la razón misma de ser del Estado y, en consecuencia, de la viabilidad del contrato social que lo sustenta.

Cuando Alain Touraine pregunta: *¿Podremos vivir juntos?*, título de uno de sus libros recientes, publicado en español por el Fondo de Cultura Económica,¹ no está haciendo una pregunta retórica, sino lanzando la interrogante más importante que hoy nos debemos formular, cuya dimensión es: *¿Existe alguna manera de sobrevivir que no sea juntos?*

Con esta pequeña disquisición en la preocupación de cómo se presentan en México las cosas de la inseguridad, es claro que la crisis es profunda y aguda. El Estado mexicano no nos ofrece las condiciones de seguridad y paz social que se requieren para una convivencia que posibilite nuestro desarrollo como individuos y como parte de una colectividad.

Las instituciones responsables de la seguridad y la justicia acumulan largos años de descomposición, mismos que, en términos generales, hacen que la sociedad las considere —y no sin razón— la antítesis de su definición formal.

El típico ejemplo que ilustra lo que he señalado es el narcotráfico o, si se quiere, lo que hoy tan pomposamente ha sido denominado como crimen organizado. Aquí la pregunta sería: *¿Es posible explicar el boom de estas actividades sin la participación activa de personas incrustadas en las instituciones creadas para combatirlos?* La respuesta es negativa y no se trata de una negativa que se haya incubado en la mala fe que existe hacia tan “honrables instituciones”, sino de la vastísima información que cotidianamente circula al respecto y que, una y otra vez, confirma que los vasos comunicantes existen, y que a pesar de que se les elimine tienen una capacidad de regeneración que ya la quisiera para sí cualquier organismo vivo.

En la década de los noventa el problema de la inseguridad comenzó a señalarse como el principal problema de nuestro país.

En la Escuela Nacional de Trabajo Social (ENTS) —por ejemplo— algo de lo que se registró en esa época se refería a los reportes de los grupos de prácticas respecto del problema de la inseguridad, que iba desplazando a otros que tradicionalmente se consideraban como más importantes, tales como el desempleo, la crisis económica, la contaminación, los bajos salarios, etc., hasta ubicarse como el de mayor trascendencia.

Un ejercicio sistemático acerca de la percepción de la inseguridad por parte de los ciudadanos, que realiza el Centro de Estudios de Opi-

1. Berger, Peter. *Introducción a la sociología*, Editorial Limusa-Wiley, México, 1967.

nión Pública y que se difunde en la revista *Este País*, es el que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 *

¿Cuál considera usted que es el principal problema de la Ciudad de México?

	Diciembre 1997	Diciembre 1998	Diciembre 1999	Diciembre 2000	Junio 2001	Septiembre 2000
Inseguridad	36	46	41	53	57	63
Desempleo	11	5	8	4	3	5
Corrupción	9	6	8	6	6	6
Crisis económica	9	12	11	6	5	5
Contaminación	6	9	2	4	8	2
Mal gobierno	5	5	6	2	2	3
Bajos salarios	4	4	3	2	2	2
Pobreza/descomposición social	4	2	4	3	2	2
Precios altos	3	2	2	2	0	0
Drogas/alcoholismo	2	1	3	4	4	4
Educación	2	1	3	1	1	2
Impuestos altos	2	1	1	1	1	0
Sobrepoblación	1	2	2	3	2	1
Otro	1	0	2	5	3	4
Ambulantes	1	0	1	1	1	0
Marchas/manifestaciones	1	0	1	1	1	1
Falta de democracia	1	0	2	0	0	1
Tarifas altas de servicios públicos	0	0	1	0	0	0
Tráfico	0	0	1	1	0	0
Malos servicios	0	0	1	0	0	1
Transporte público	0	1	1	1	0	0
Sin respuesta	0	2	1	1	1	1

*Elaborado con base en la información del Centro de Estudios de Opinión Pública, A.C., y publicado de manera periódica en la revista *Este País*.

La información del cuadro confirma lo que se venía registrando en la ENTS a partir de los reportes de las prácticas de campo, y pone en evidencia que no fue un desplazamiento circunstancial o coyuntural, sino que se ha sostenido en el tiempo y muestra una tendencia a incrementarse.

Ahora bien, no hay que perder de vista que se está hablando de lo que la gente percibe como el principal problema y que, independientemente de su correspondencia o no con la realidad, lo inquietante es el incremento de quienes lo perciben como el de mayor importancia, ya que ello crea un ambiente y una dinámica psicosocial muy favorable para el surgimiento de actitudes y comportamientos que, fundados en el temor, profundizan en factores clave del agravamiento de la descomposición social. Me refiero, por ejemplo, a la fragmentación y la polarización y, por supuesto, a la desconfianza.

Al instalarse la inseguridad en el imaginario social de las y los mexicanos como el principal problema y reflejarse en todos los instrumentos que la elite política emplea para conocer sus niveles de popularidad, se le incorporó al discurso y se empezó a manejar la necesidad de hacerle frente como si fuera una prioridad indiscutible.

Sugiero que se haga el ejercicio de comparar el lugar que ocupaba el tema de la inseguridad en el discurso de los principales actores políticos de las tres últimas campañas para la Presidencia de la República, ya que así se podría constatar cómo evoluciona la atención discursiva sobre el asunto. Los candidatos en las elecciones de 1998 se referían a él pero sólo de manera tangencial; en contrapartida, los candidatos en las elecciones del 2000 ya lo situaban en el centro de su oferta política.

Una de las consecuencias prácticas de lo anterior ha sido el incremento verdaderamente significativo de los recursos destinados a estas cuestiones.

Sin embargo, si a esta situación se le aplica la pregunta elemental acerca de contrastar si lo invertido corresponde a los resultados, rápidamente se llega a la conclusión de que ha sido una inversión altamente ineficiente, ya que ni las cifras que el propio gobierno maneja como índices de delincuencia ni los datos que arrojan las encuestas sobre la percepción de las y los ciudadanos se modifican en la dirección y en la proporción deseadas.

Con lo anterior no quiero decir que se tenga que dar una relación entre inversión y resultado ni, mucho menos, de manera inmediata. No

se nos escapa que hay inversiones que rinden resultados a largo plazo. Lo que trato de establecer es que con los datos con que contamos no hay mucha tela de dónde cortar.

Pero volviendo al eje de mi argumento, lo que sostengo es que una hipótesis plausible para explicar la ineficacia de la inversión en materia de inseguridad pública por parte de los gobiernos de México es que esa inversión se hizo, y desafortunadamente se sigue haciendo, con base en un paradigma totalmente inadecuado.

El paradigma al que me refiero y que suelo calificar como el dominante tiene, entre otras, las siguientes características:

- A pesar de que se señala que es multicausal y multifactorial —y al problema de la inseguridad se le debe por lo tanto abordar de manera integral—, en los hechos se le trata de una manera fragmentada.
- No se reconoce el carácter estructural del problema, sino que se identifica y asume sólo como de funcionamiento. Es por ello que las acciones nunca plantean transformaciones estructurales, como por ejemplo la de revertir la dinámica de exclusión que le es inherente, y sólo se ocupa de cuestiones de funcionamiento, como la tan publicitada profesionalización de los cuerpos policíacos que, al menos en el caso del Distrito Federal, ha consistido principalmente en que, a través del sistema de educación abierta, los policías concluyan su educación primaria, o bien la secundaria, si es el caso.
- Por una parte ve a la inseguridad como un problema político y, por la otra, como un problema técnico.
- En el nivel de los factores causales, se enfatiza en los de orden económico y se subordina a la solución de los problemas ahí generados, la de la inseguridad, con lo cual se enrarece el clima de convivencia social toda vez que induce a la perversa percepción de que todo pobre y/o desempleado es un delincuente en potencia, y se tiende a inhibir en el imaginario social el identificar como delitos a todos aquellos que sólo es posible que cometan los ricos, tales como los llamados *delitos de cuello blanco*.
- Se plantea el tema de la prevención no a la luz de las funciones propias de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, sino de lo que en estas instituciones se considera que otras deben realizar. No resulta raro encontrarse, en los planes de acción de las

direcciones de Prevención del Delito o similares que existen en la mayoría de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, con verdaderos programas de desarrollo social, por lo que uno se pregunta: si ahora es la Procuraduría General de la República la que se va a encargar de los niños de la calle, ¿para qué queremos que exista la Sedesol?, o bien, si es la Secretaría de Seguridad Pública la que va a dar cursos en las escuelas sobre adicciones, ¿para qué queremos a la Secretaría de Educación Pública?

Y créanme que no hablo de memoria. Todo ello está en los documentos de esas dependencias.

El modelo de Comunidad segura, una propuesta alternativa

En lo que sigue a mi presentación voy a desarrollar el modelo de *Comunidad segura*, el cual se gestó tras reconocer y definir a la inseguridad como un problema típico para ser abordado por una instancia dedicada al trabajo social y desde la convicción —producto del estudio y la reflexión— de que se necesitaba explorar alternativas diferentes a las impulsadas por el paradigma dominante, lo cual, obviamente, lleva implícita la urgencia de construir uno alternativo.

Son ya varios años de estar en esta búsqueda y créanme que lo más emocionante y satisfactorio es constatar que se avanza y recolecta evidencias de que se le está atinando al asunto.

Si bien *Comunidad segura* es ya un modelo de trabajo social formalizado que ha orientado y llevado a cabo proyectos de acción específicos más allá de una primera fase piloto, no es un modelo cerrado, estático e inflexible, sino que, por el contrario, es abierto, dinámico y flexible, que requiere, de manera vital, enriquecerse permanentemente por medio del debate y la crítica. De ahí la importancia que tiene para mí participar en este espacio.

La inseguridad, un problema complejo

En el modelo *Comunidad segura* la premisa es la de mirar a la inseguridad como un *problema complejo*, lo cual es más directo que pensarlo como *multicausal*.

Recuerden ustedes que Edgar Morín, en su libro *Introducción al pensamiento complejo*,² insiste en remitirnos al origen latino de la palabra: *complexus* —dice él— cuyo significado es: “lo que está tejido junto”.

En el caso de la inseguridad yo diría, en una primera aproximación, que lo que está tejido junto forma parte de tres marcos claramente definidos: el normativo, el institucional y el cultural.

En México, el marco normativo es hoy algo incoherente e inconexo en la mayoría de sus partes, en gran medida debido al desenfreno por modificarlo, lo que se ha hecho de manera casuística y ha repercutido estructuralmente en hacer más profundo el foso que separa a norma y vida cotidiana.

En el orden institucional, el panorama no es menos sombrío, como ya lo mencioné. Una de las paradojas más increíbles que vivimos es precisamente la de ver cómo el desdibujamiento de las instituciones, que es parte del proceso de descomposición social, conduce a que, mediante el cobijo de las definiciones formales, de sus funciones y papeles, opere exactamente la antítesis de éstas. La principal consecuencia de esta situación es la pérdida de credibilidad y confianza y, por lo tanto, el auge de los procesos de desarticulación social.

El universo cultural que finalmente le da coherencia a *todo social* e incluye patrones de producción y reproducción de valores, actitudes, normas, costumbres y comportamientos que suelen ser funcionales en el mundo normativo e institucional referido, colabora a que se perpetue, pero curiosamente suele ser desairado a la hora de construir soluciones. Se le asume como algo dado, inamovible y permanente: “Los mexicanos somos así”, se insiste y se reitera una y otra vez.

Comunidad segura como modelo de intervención

La segunda premisa remite al carácter de *Comunidad segura* como un modelo de trabajo social, lo cual significa que es un modelo de intervención.

El trabajo social, como su nombre lo indica, tiene como fin último la acción, la cual, para no derivar en activismo estéril y en ocasiones contraproducente, tiene que estar fundada en el conocimiento y la reflexión.

2. *Ibid.*

La intervención no es un trabajo instrumental como algunos la consideran; es, ante todo, una verdadera praxis, en el sentido de síntesis de teoría y acción, de unión del pensar y el hacer, lo cual indica que conocer el problema y diseñar la forma de intervenir en él no son dos momentos secuenciales, sino un solo paso en un mismo proceso que se construye con el respaldo de los actores que intervienen y que son quienes le dan sentido y orientación a la acción realizada.

Los modelos de intervención de trabajo social se basan en el problema que se tiene y frente al cambio que plantean los sujetos que, desde su historicidad, son capaces de “reconocer potencialidades en la realidad, pero también de transformarlas en objetividad factible de ser vivida”.³

En este sentido, un modelo de trabajo social diseña la manera de hacer, de accionar de los sujetos involucrados en el proceso de cambio, con base en ritmo, profundidad, magnitud, y de seguimiento para sostenerlo conscientemente.

Construir un modelo de trabajo social es elegir un sentido y, por lo tanto, incitar a la acción o acciones que ese sentido reclama. Ello las orienta y articula y, además, crea las condiciones adecuadas para conformar un equipo de trabajo que se nutra de un mismo espíritu.

También articula las partes en un todo que le da forma y estructura a la acción, lo que le permite enfrentar a la realidad como una totalidad, entendiendo el término “como la idea central que no es idéntica a todos los hechos, sino que es una óptica epistemológica desde la que se delimitan campos de observación de la realidad, los cuales permiten reconocer la articulación en que los hechos asumen su significación específica”.⁴

La consecuencia inminente de lo dicho hasta aquí es que toda intervención de trabajo social busca que quede establecido en sus rasgos fundamentales, precisamente en las definiciones del modelo.

Ahora bien, el área o punto de intersección entre *el sujeto* —sea un individuo, un grupo o una comunidad— y *el problema* es precisamente lo

3. Morín, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*, GEDISA, España, 1994.

4. Touraine, Alain. *¿Podemos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1997.

que debe operar como un polo de atracción de la intervención, la cual debe ser conceptualizada como la acción de un profesional que se involucra con un sujeto en la construcción de su historia, esto es, en asumir su responsabilidad como un sujeto con memoria y con esperanza.

Reconocer la intersección del sujeto y del problema como el polo de atracción de la intervención impone como punto de partida un ejercicio de diagnóstico que permita conocer el problema al menos lo suficientemente como para imaginar alternativas de solución. Se trata —y en ello el trabajo social está más próximo al mundo de las decisiones (mundo político) que al mundo del conocimiento (mundo académico)— de tener un punto de partida que permita elegir por dónde caminar, más que de regodearse en establecer todas las alternativas posibles, lo cual, si bien es interesante, conlleva siempre al costo de perder un tiempo precioso para impulsar el cambio.

La inseguridad como problema social

Una tercera premisa del modelo *Comunidad segura* es la de reconocer el carácter inminentemente social del problema de la inseguridad y plantearse, en consecuencia, que la intervención se debe construir desde esa esfera y en esa esfera.

Y por favor fíjense que aquí es donde se detona el despliegue de *Comunidad segura* como un discurso alternativo del discurso dominante.

Lo que hay detrás de esta idea es la hipótesis de que la inseguridad, la violencia, la impunidad, la corrupción, etc., en los niveles que hoy se viven en México, son la expresión de un agudo y profundo proceso de descomposición social.

Es claro que apropiarse de esa hipótesis, como lo hace *Comunidad segura*, orienta a la intervención y no a las expresiones del problema, sino al problema mismo y, en consecuencia, su propósito se centra en lo social.

Algunos de ustedes se preguntarán qué es eso de “lo social”. Echo mano, al respecto, como ya lo he hecho en otras ocasiones, de lo que dice Peter L. Berger en su *Introducción a la sociología*. Por lo que respecta a la definición exacta de lo social —dice Berger— es difícil perfeccionar la definición de Max Weber de una situación “social”: aquélla en la que la gente orienta recíprocamente sus acciones. “La trama de significados, expectativas y dirección resultante de tal orientación mutua es la mate-

ria prima —Weber dice del análisis sociológico—”,⁵ a lo que añado: y de los modelos de intervención del trabajo social.

Es importante caer en la cuenta de que la primera exigencia que se desprende del centrarse en lo social es identificar a “la gente” que orienta recíprocamente sus acciones, esto es, a los actores sociales involucrados en el asunto o problema al que nos estamos refiriendo.

En el modelo *Comunidad segura* hemos involucrado como actores en el problema de la inseguridad a la comunidad, a la Policía y a las autoridades.

Sobre el proceso de identificación de estos actores y, por lo tanto, de su elección como sujetos en y de la intervención del modelo *Comunidad segura*, doy el siguiente razonamiento:

Una de las condiciones elementales para que cualquier sociedad pueda operar y convertirse en un escenario propicio para que sus miembros puedan desempeñar el o los papeles que les corresponden, es que exista un nivel adecuado y funcional de orden social que propicie condiciones de seguridad.

Las y los policías, de manera inmediata, y las autoridades, de forma mediata, son los actores sociales. Su papel es el de ser responsables de hacer prevalecer ese orden y, por lo tanto, de las condiciones de seguridad. En ambos casos, los individuos que desempeñan las funciones correspondientes, surgieron de la sociedad, pero se han desvinculado de ella. Es, por decirlo así, el caso típico en el que la función se come al sujeto. Éste desaparece y, por lo tanto, lo único que permanece es una figura abstracta que se impone a los miembros de la sociedad como algo dado, independiente de ellos y, por ello, inamovible.

A los ojos de la sociedad, las autoridades son corruptas e ineficientes, responden a sus intereses (los de su grupo o los de su partido). Las y los policías son actores a su servicio que prolongan la cadena de la corrupción, se alían con los delincuentes y les brindan protección en vez de cumplir con la función que la sociedad les otorgó.

La principal consecuencia de lo anterior es que las relaciones se deterioran hasta el grado de llegar a fracturarse, con lo que aparecen dos bandos: el de la comunidad, por un lado, y el de las y los policías y las autoridades por el otro, que paulatinamente van desarrollando antagonismos irreconciliables.

5. Zemelman, Hugo. *Los horizontes de la razón*, Antrophos Colmes, España, 1992.

Una situación que se presenta con mucha frecuencia en los talleres en los que abordamos estas cuestiones es la de que cada uno de los actores responsabiliza al otro de lo que sucede, y sólo en muy contadas ocasiones se asumen como corresponsables o bien como factores causales del problema.

Un asunto que debe subrayarse es que en *Comunidad segura* no se le reconoce al delincuente el carácter de actor social en la problemática de la inseguridad, por dos razones fundamentales: la primera, porque a pesar de su conducta ilícita que daña a la sociedad, la tendencia dominante de ésta es no excluirlo, y no sólo eso, sino que con mucha frecuencia lo cubre y lo protege porque de alguna u otra manera sigue siendo parte de ella; y, la segunda, porque en el esquema que venimos manejando en *Comunidad segura* resulta un contrasentido equiparar una conducta con un papel social.

Objetivos que persigue Comunidad segura

Una vez identificados los actores y ubicado el problema de intervención en el universo de sus interacciones, lo que se hizo a continuación fue determinar de manera más precisa cuál sería el propósito de la intervención.

Así, se llegó a establecer como objetivos específicos los siguientes:

- Reconceptualizar los problemas de la inseguridad, la violencia, la ilegalidad y la corrupción;
- Resignificar la relación existente entre los actores involucrados en el problema de la inseguridad;
- Recrear nuevos espacios de interrelación entre los actores involucrados en el problema de la inseguridad.

El prefijo *re* en cada uno de los ejes de los tres objetivos enunciados no es un adorno gramatical. Es subrayar algo que para *Comunidad segura* es fundamental y me atrevería a decir que para cualquier auténtico modelo de intervención: partir de lo realmente existente y, desde ahí, intentar construir una nueva realidad.

El no hacerlo así y pretender construir nuevos conceptos, nuevas relaciones, nuevos espacios de interpretación sin procesar los concep-

tos, las relaciones y los espacios existentes, es construir en el vacío perpetuando el eterno retorno de viejos conceptos, viejas relaciones y viejos espacios de interpelación que, a la larga, hacen inviables las nuevas realidades.

El proceso político que hoy se vive en México es un buen ejemplo de lo que se señala: se habla de que el principal significado de los resultados electorales del 2 de julio de 2000 fue el pronunciamiento de la mayoría de los mexicanos por acceder a un nuevo régimen político en el que una de las transformaciones más importantes se tenía que dar en su carácter presidencialista. Sin embargo, si revisamos los acontecimientos políticos de entonces a la fecha, queda claro que aun en los más destacados adalides de la lucha antipresidencialista es frecuente reconocer, por lo menos, a un pequeño presidencialista, lo cual, en mi opinión, se explica porque en ningún momento la construcción de un nuevo régimen ha sido acompañada de un proceso de reconceptualización de la autoridad y de su ejercicio; de resignificación de las relaciones entre gobernantes y gobernados, y de recreación de nuevos espacios de interrelación entre ellos.

Cuando en *Comunidad segura* hablamos de reconceptualizar sus ejes temáticos, lo que estamos afirmando es que resulta indispensable construir significados nuevos para conceptos viejos y desgastados; lo que se busca con ello es recuperar la capacidad de asombro ante hechos no deseables, llenarlos de contenido teniendo en el centro al hombre y lo que desea y no aceptando como dados los contenidos desde lo no deseable pero sí existente: la negación del hombre. Reconceptualizar es analizar el lenguaje y lo que con él expresamos y confrontarlo con lo que queremos expresar. No olvidemos la sentencia de Octavio Paz, que afirma: "Las palabras son inciertas y dicen cosas inciertas, pero digan esto o aquello, nos dicen."

En *Comunidad segura* también se habla de resignificar la relación entre los diferentes actores involucrados. Lo que se pretende con esto es iniciar relaciones entre *el yo* y *el otro*, tras aceptar *la existencia del otro como mi igual en la diferencia*, con miras a configurar identidades individuales predispuestas a construir un sujeto colectivo, plural, responsable de la historia, del presente y del espacio concreto en el que se desenvuelve. Se trata de derribar a un sujeto colectivo que integre y asuma identidades individuales heterogéneas, diversas y plurales.

En lo que se refiere a recrear nuevos espacios, lo que *Comunidad segura* busca es que se creen realidades materiales y simbólicas en las que sea posible que las relaciones resignificadas se desplieguen en todas sus posibilidades y potencialidades. No hay que perder de vista que las relaciones y los espacios interaccionan con gran intensidad, misma que se traduce en una mutua condicionalidad. Las relaciones de tolerancia y respeto difícilmente se materializan en espacios autoritarios. Las de intolerancia y agresión, en cambio, tienen límites para prosperar en espacios democráticos.

La meta de Comunidad segura

El siguiente paso de la formulación de *Comunidad segura* como modelo alternativo de intervención frente al problema de la inseguridad pública fue establecer lo que podríamos denominar objetivo-estratégico o meta, dado el papel que juega precisamente en la consecución de los objetivos específicos: modificar la percepción que los principales actores involucrados en la problemática de la inseguridad tienen de la violencia, la corrupción, la legalidad y la inseguridad, así como del papel que juegan en ella.

Considerar a la percepción como una bisagra que da flexibilidad al planteamiento teórico-conceptual y facilita su proximidad a la vida cotidiana, tiene que ver con el papel que la percepción juega en la dinámica de la vida cotidiana: por una parte nos sitúa de una determinada manera en el mundo y, por otra, incide —orientando y en ocasiones condicionando— en la forma en que nos desenvolvemos en él.

La percepción es, en sí misma, un problema complejo. Sin embargo, en *Comunidad segura* se considera que para los fines de ésta basta con reconocerla como un fenómeno en el que interactúan componentes físicos, personales y contextuales, los cuales en su interacción permiten crear imágenes e ideas del mundo en el que nos desenvolvemos, que sirven de base para la toma de las decisiones que detonan nuestro actuar.

La realidad deriva de nuestra manera de ver los hechos y los significados que les adjudicamos. Por ello, de ninguna manera es banal analizar y reflexionar sobre la manera en que edificamos nuestra realidad; por el contrario, es una oportunidad de apertura para nuestra participación en esa realidad y nuestra capacidad individual y grupal de intervenir en su transformación.

Aquí conviene recordar que el meollo de la propuesta educativa de Paulo Freire —aquel educador brasileño que en los años setenta revolucionó al trabajo popular—, que denominaba “concientización”, es que se ubica precisamente en lo expresado en el párrafo anterior.

Ahora bien, arribar a percepciones colectivas asumiéndonos como sujetos que hacen la historia y potencian sus posibilidades en la relación con *el otro*, aumentan la participación social y lubrican la cohesión, condiciones básicas para la existencia de una vida en común.

La vida en sociedad —y no hay que olvidar que para los seres humanos es la única posible— requiere que sus miembros sean y se sientan parte de ella, que se identifiquen colectivamente y que se asuman como sujetos responsables del acontecer, todo lo cual impone, tanto a los individuos como a las sociedades, el reto de impulsar procesos y mantener espacios en los que el universo de las percepciones sea permanente y sistemáticamente revisado y discutido.

Un breve ejemplo aclara estas consideraciones

En el México que actualmente vivimos, la opinión dominante tiende a sostener, sin base en ninguna evidencia empírica, que pobreza y delincuencia van de la mano. En este marco contextual, cobra forma la percepción de que *todo pobre es un delincuente en potencia*, por lo que ante un individuo de esa condición la reacción suele ser de recelo y desconfianza, aumentando así su exclusión social.

Comunidad segura en su operación

Una vez creados los elementos que orientan a *Comunidad segura* como una práctica, lo siguiente fue establecer una secuencia lógica de actividades o fases del modelo.

Diagnóstico integral

Hemos caracterizado un diagnóstico integral construido en el punto en el que confluyen tres exploraciones claramente establecidas:

La *primera* de ellas se corresponde con lo que tradicionalmente se define como investigación histórico-documental, ya que de lo que se trata

es de recuperar lo ya conocido, de abandonar la absurda prepotencia de que siempre hay que empezar de cero. Un rasgo que debe subrayarse es que en esta exploración histórico-documental el punto de partida es el presente y desde ahí se camina hacia atrás. Con ello, lo que se pretende es evitar rodeos innecesarios o bien saltos cronológicos que, a fin de cuentas, provocan vacíos de comprensión.

La *segunda* exploración es una investigación de tipo diagnóstico en sentido amplio, que abarca lo económico, lo político, lo psicosocial y lo cultural, agregado todo ello al problema de la inseguridad y buscando establecer las líneas de interretroactividad de lo social, lo grupal y lo individual.

Uno de los resultados de la investigación referida es que permite formular una gama de preguntas que dan pie a la tercera exploración.

La *tercera* corresponde a un estudio de percepción de la población sobre los temas eje del modelo: inseguridad, violencia, ilegalidad, corrupción, y en relación con la participación de las autoridades, los policías, la comunidad, en su papel de actores sociales involucradas en el problema.

Es importante señalar que la creación del instrumento empleado para la realización del estudio de percepción no fue una tarea fácil, ya que en las fases de prueba los encuestadores manifestaron una tendencia a corresponder sus respuestas con el “deber ser” —y lo pongo entre comillas, porque evidentemente es un “deber ser” relativo— que inhibe la expresión de lo que los entrevistados viven cotidianamente.

El citado estudio de percepción tiene, además de su contribución al diagnóstico integral inicial, el papel de referente en una segunda medición que se realiza al final del proceso con objeto de conocer el impacto que las actividades de *Comunidad segura* pudieran tener en la apreciación tanto de los participantes en ellas como de la comunidad en su conjunto.

En resumen: en *Comunidad segura* el diagnóstico integral es un punto de síntesis que permite definir una plataforma de partida, a la vez que un referente obligado al que debe regresarse periódica y sistemáticamente para hacer real lo que debería ser sustantivo para el trabajo social: aprender de los procesos en los que interviene y participa.

Talleres

La segunda fase de *Comunidad segura*, que es el proceso central, corresponde al trabajo que se realiza directamente con los diversos actores.

El planteamiento básico de la estrategia de intervención es la realización de talleres de reflexión y análisis sobre los ejes temáticos que se llevan a cabo, simultáneamente, con grupos separados. Después se crean espacios de interacción entre los diversos actores en sesiones que se denominan “un nuevo equipo de trabajo”.

Tales sesiones buscan ser la materialización de las relaciones resignificadas que parten, precisamente, de la reconceptualización que se realizó en la primera etapa del taller, orientada hacia el cuestionamiento de la percepción tanto individual como de grupo.

El entrar en contacto con *el otro* en el contexto de la dinámica de reconceptualización y de cuestionamiento de la percepción, abre canales de comunicación y da pie a nuevas formas de relacionarse.

En los llamados “nuevos equipos de trabajo”, en los que participan las autoridades, las y los policías y la comunidad, como parte de la dinámica, se busca tanto la ruptura con las formas tradicionales de desempeñar los papeles respectivos como aprovechar la oportunidad de establecer condiciones que permitan ejercerlos de nuevas maneras.

En este punto, la propuesta de *Comunidad segura* es la de acordar la realización de acciones conjuntas que expresen por sí mismas el espíritu de una nueva relación. Se trata de un momento clave de la culminación de una nueva etapa y el inicio de otra. Por ello se requiere del acompañamiento metodológico de las y los facilitadores, que son los que se encargan de que el grupo no pierda el rumbo ni vuelva a los viejos hábitos de relación.

Sobre este particular es interesante comentar que hemos realizado sesiones con un “nuevo equipo de trabajo”, en las que han participado actores —principalmente algunos policías y autoridades—, que antes no habían tomado parte en talleres de *Comunidad segura*. En estas sesiones fue notable la actitud de incorporarse a la dinámica de resignificar sus relaciones.

Un actor clave en los talleres al que no hemos hecho referencia hasta ahora es el agente externo, al que con toda intención hemos denominado “facilitador”. Se trata del actor que tiene como responsabilidad y función detonar el proceso en el grupo y propiciar las condiciones para que se dé.

Desempeñar ese papel no es fácil; de entrada se topa uno con la expectativa del grupo que suele verlo como el que va a impartir cierta instrucción o el que va a transmitir algunos conocimientos. Se enfrenta

también, y en el mismo sentido, a su propia expectativa, la cual lo hace refugiarse en el papel de transmisor de conocimientos.

Es evidente que aquí se hace patente una relación que también se requiere transformar y en relación con la cual hay que estar muy atentos, ya que puede viciar al proceso. El problema de fondo se ubica aquí en la concepción errónea de lo que es y significa dar a conocer a la dinámica grupal que la perspectiva dominante confunde aportar con informar y/o transmitir conocimientos, cuando de lo que se trata es de adquirirlos por medio de la recuperación de ideas, de conocimientos y de experiencias propias de los miembros del grupo.

Es claro que un papel como el que se requiere exige una capacitación específica, la cual, sin lugar a dudas, tiene que estar impregnada de la convicción de que, a final de cuentas, se va a arribar al punto deseado.

El resultado obtenido en los talleres de *Comunidad segura* se ha caracterizado, en primer lugar, por el hecho de que ha sido posible conjuntar un equipo de “facilitadores” que aceptan el reto de desempeñar un nuevo papel en el grupo con el que trabajan.

En cuanto a los grupos de la comunidad abierta, ya sean miembros de organizaciones políticas, vecinos organizados, locatarios de mercados, amas de casa o estudiantes de secundaria, la experiencia nos dice que están tan preocupados por el problema de la inseguridad que su participación en los talleres es puntual y sostenida, muchas veces a pesar del cansancio que experimentan tras una jornada de trabajo, y asumen de muy buen grado nuestra propuesta de partir de sí mismos para construir posibles soluciones. Se logra el análisis y reflexión sobre los temas propuestos y se avanza en la modificación de sus percepciones. Es indiscutible que quieren el cambio.

En lo que se refiere a los grupos de policías hay dos características iniciales que se presentan con regularidad: “¡Oiga! Empezé con nuestros jefes. ¿Qué caso tiene hacerlo con nosotros, si sólo obedecemos órdenes?”. Y “Sí, por supuesto que somos corruptos. Si no, no estaríamos aquí”. Cabe señalar que hemos trabajado con cuatro diferentes administraciones y las afirmaciones registradas son las mismas.

Otras de sus características son de que se resisten a la posibilidad de cambio, se asumen como víctimas, muestran una gran necesidad de hablar, manifiestan mucha angustia y suelen asombrarse de lo lejos que están del papel que se supone deberían desempeñar. Muchos de ellos

tienen una gran habilidad para manejar a la gente y no se niegan a comprometerse en cambios concretos.

Las autoridades son los sectores más difíciles en lo de involucrarse en la dinámica concreta, pues se comportan como defensores del statu quo y tienden de manera sistemática a la justificación desde la postura del poder. Por supuesto que hay excepciones: se trata de sujetos que se distinguen por su compromiso y su deseo de cambio.

Procesos complementarios

Con objeto de crear un entorno favorable y de resonancia sobre los talleres, se contempla una tercera fase que busca engranar un conjunto de eventos que tienen como destinatarias a la comunidad en general.

En un primer momento se impulsa una campaña de sensibilización y, en otro, de reforzamiento, con estrategias vivenciales similares a las de los talleres, las cuales buscan involucrar a otros actores y desencadenar procesos colectivos de reflexión o acción.

La campaña en cuestión se ha fincado en dos acciones específicas: por un lado, la de la instalación de carpas en espacios públicos de amplia circulación o concentración de personas que, mediante una oferta variada de actividades, busca captar la atención de la gente e involucrarla en actividades *relámpago* de alto impacto y, por otro lado, utiliza la pinta de bardas, la elaboración y distribución de volantes, carteles, etcétera.

Es importante subrayar que el contenido de la campaña es escogido por los participantes en los talleres y, en algunas ocasiones, ha sido una de las acciones impulsadas por un “nuevo equipo de trabajo”.

Otro aspecto que se cuida es el de apoyar con la metodología específica la atención de los nodos problemáticos que se presentan. Así, por ejemplo, se han realizado estudios de casos, procesos de mediación, acompañamientos metodológicos para el desenvolvimiento de acciones concretas y formación de redes para la atención del problema.

La evaluación

En *Comunidad segura* la evaluación se considera un elemento sustantivo del modelo. La idea se centra en que para que el modelo cumpla con sus objetivos es requisito indispensable aprender de su desarrollo.

El proceso de evaluación consta de varios niveles y sostiene que la confluencia de ellos es la que proporciona una visión global e integral.

El primer nivel se estructura a partir del registro sistemático y riguroso de cada uno de los pasos que se van dando en lo que podríamos denominar la gestión del proceso. El segundo gira en torno a la mediación de la percepción anterior y posterior al proceso. El tercero, contempla la recuperación de todo lo acontecido en los talleres y de la dinámica de lo que ahí expresan los participantes, las vivencias que comparten, las propuestas que formulan, etcétera.

Una vez integrados los resultados de cada uno de los niveles mencionados, se procede a su análisis e interpretación, orientado todo esto por dos grandes inquietudes: La primera de ellas, contribuir a la comprensión del fenómeno de la inseguridad en sí mismo y, la segunda, ayudar al enriquecimiento y desarrollo del trabajo social visto como una disciplina encargada de intervención en la problemática social.

Una reflexión final

Siempre es difícil registrar, en un foro como éste, la riqueza de planteamientos teóricos y dinámicas sociales que busca incidir en la solución de problemas sociales que, por definición, son complejos.

La presentación del modelo *Comunidad segura* que hemos intentado no es por supuesto la excepción. Sin embargo, el valor que le otorgamos, sobre todo en el marco de este seminario, es el del poner sobre la mesa un conjunto de elementos que, avalados por la práctica, pueden enriquecer la discusión, discusión que debe trascender el ámbito de lo puramente reflexivo y encontrar su vínculo con el actuar en y sobre la realidad.

El trabajo social es una disciplina que debe aportar a la sociedad horizontes de los que hoy carece, y eso nos involucra a los que en ello laboramos, *Comunidad segura* es un ejemplo de ello.

La reforma policial democrática: México frente a la experiencia extranjera

Ernesto López Portillo

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.

I. *¿A qué se refiere la reforma policial democrática?*

Propongo entenderla como un proceso por medio del cual, con base en el conocimiento teórico y empírico y la aplicación de instrumentos técnicos, se conduce a las instituciones policiales, desde un esquema de comportamiento signado por la arbitrariedad, hacia otro contenido con cuatro principios: atención prioritaria al ciudadano, respeto a la ley, a los derechos humanos y a la transparencia.¹

II. *Hipótesis de trabajo*

En México no existen aún los conocimientos teórico y empírico necesarios para concebir la construcción de propuestas viables y sostenibles sobre una reforma policial democrática. Todavía más: no se ha organizado hasta ahora un debate público que articule la función policial a la consolidación de nuestra democracia. El conocimiento y el debate referidos pueden ser impulsados y nutridos mediante la observación y el análisis de las experiencias en curso, sucedidas fuera de nuestras fronteras y encaminadas a alcanzar un cambio policial democrático.

III. *Planteamiento del problema*

Respecto de las instituciones policiales y su relación con la sociedad, en México no ha sido posible lograr interpretaciones sólidas soportadas por

1. Berger, Peter. *Introducción a la sociología*, Editorial Limusa-Wiley, México, 1967.

el marco teórico y la información empírica suficientes. Desde la perspectiva de quienes representan a esas instituciones, hay claves históricas de corte autoritario que nutren permanentemente tal insuficiencia. Hoy en día sólo es necesario conversar unos minutos con mandos policiales federales, estatales o municipales para darse cuenta de que existe un consenso generalizado acerca de la norma que niega al gobernado una información confiable sobre la vida interna de la Policía. En los hechos, ésta ha invertido el derecho fundamental a la información que tienen los gobernados en todo Estado democrático de Derecho.

Las consecuencias son dramáticas y pueden ser resumidas de la siguiente manera: la falta de información anula al debate precisamente informado. A su vez, la inexistencia de tal debate ha sido la causa fundamental de que se pospongan las posibilidades de una reforma policial acorde con las exigencias de un Estado democrático de Derecho.

Gracias a la información de que dispongo, puedo afirmar que, desde su origen y hasta la fecha, nuestras instituciones policiales han estado al margen de las coordenadas democráticas. La experiencia policial democrática mexicana está aún por construirse.²

Esas instituciones fueron concebidas no para proteger a las y los ciudadanos, sino como instrumentos de control, situación muy frecuente en el resto de América Latina.³ En la base de toda la concepción policial está un sistema informal de intercambio de lealtad política por grados relativos de autonomía. Los gobiernos han conseguido la lealtad de las instituciones policiales a cambio de espacios de autonomía, por lo cual las prácticas policiales reales se han ido determinando en función de acuerdos informales, dejando a la ley como referente de control que ha sido aplicado principalmente a quienes rompen esos acuerdos.⁴

-
2. López Portillo Vargas, Ernesto. "The police in México; Political Functions and Needed Reforms", en *Transnacional Crime and Public Security*; Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2002.
 3. Frühling E. Hugo. La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina, Centro de Estudios para el Desarrollo, www.policiaisociedad.org. fecha de consulta, febrero, 2002. Neil, Rachel. De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. La sociedad civil y la evolución del debate sobre el orden público, Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, diciembre de 1999, www.ichrdd.ca.
 4. Compruebo lo anterior en cada entrevista privada que tengo con representantes de la Policía, quienes prefieren mantener el anonimato, precisamente por temor a sufrir represalias por la ruptura del código informal de silencio, presente en mayor o menor medida en la Policía a lo largo del mundo.

La relación de las instituciones policiales con la ley ha sido conflictiva. Lo afirmo en dos sentidos: primero, el mandato legal no ha sido considerado como un criterio legítimo de orientación ni para la institución ni para el sujeto que la representa. Una clara muestra de lo anterior es la distorsión que opera en el sistema de formación básica, en el cual los docentes y los alumnos usan un doble discurso que formalmente reconoce la validez de los principios abstractos de la ley, al tiempo que, en la realidad, poco o nada tienen que ver con los problemas a que se enfrenta el policía en la calle. Según hallazgos empíricos recientes, en el ejercicio de sus funciones, el policía opera en el desamparo institucional y el aislamiento social.⁵

El segundo sentido explica la relación conflictiva que existe entre la Policía y la ley en el empleo que se da a la norma como instrumento optativo de control, a partir del enfrentamiento entre poderes informales internos. Éste es uno de los hechos que más daño hace a las instituciones policiales en México. La norma escrita, lejos de ser un instrumento de certeza para el policía, es precisamente lo contrario. La fórmula parece operar de la siguiente manera: la Policía está internamente construida por poderes que se rigen por un sistema de alineamiento de lealtades, de tal manera que junto con la cadena formal de mando —la cual no es necesariamente eficaz—, operan diversas cadenas reales de mando.

Hace 15 años que estoy corroborando esta hipótesis: el escalamiento interno en la Policía es determinado por la capacidad de cada sujeto para satisfacer las reglas impuestas en el segundo tipo de cadenas. En sentido inverso, la ruptura con esas reglas abre la puerta a la aplicación de “las otras reglas”, como por ejemplo la de la norma escrita, en particular sobre el sistema disciplinario. No por otro motivo el funcionamiento de tal sistema es uno de los espacios más lejanos al escrutinio público y, quizá, el mayor motivo de frustración e incertidumbre entre los miembros de la Policía. En síntesis, la ley es para la institución policial y los sujetos que la representan un conjunto de mandatos que muy poco o nada tienen que ver con la práctica, pero que pueden ser aplicados contra quienes no se ajustan, precisamente, a los acuerdos que rigen a esa práctica.

5. Suárez de Garay, María Eugenia. *El territorio de la ambigüedad. Un acercamiento antropológico a los mundos de vida de los policías en Guadalajara*, inédito, México, 2004.

En nuestro medio, la función policial opera de manera sistémica bajo esquemas de contradicción entre los estándares formales y reales, fenómeno que termina por cuestionar las expectativas democráticas que se tienen de ella. Dicho en términos simples: encargamos la aplicación de la ley a instituciones que operan en el marco de la ley sólo con criterios de oportunidad. La ponemos en manos de sujetos cuyas coordenadas de vida o bien los alejan o los acercan a ella por la vía del conflicto. En otros términos: encargamos la misión de proteger los valores fundamentales a instituciones que no son reconocidas como instrumentos democráticos, y a sujetos que carecen de valores de esa índole.

Pero vistas con detenimiento, tales contradicciones son, a la vez, síntomas de un fenómeno que va más allá de la propia función policial. En efecto, tal como lo afirmó un experto francés, “la Policía no es ni mejor ni peor que la sociedad que la crea”. Es decir, las contradicciones a las que me refiero son la representación de paradojas similares existentes en el contexto social amplio. En México, el desdoblamiento de las reglas formales y reales del juego es un fenómeno transversal, es decir, que atraviesa todas las esferas de las relaciones, si bien adquiere connotaciones especiales y particularmente visibles en el terreno de la seguridad pública, principalmente en razón de la presencia de la Policía en el espacio público.

En nuestro país la norma jurídica no parece funcionar como incentivo sólido en la construcción del tejido social.⁶ La distancia relativa entre las pretensiones formales del derecho y las reglas del juego vigentes en la realidad cotidiana caracteriza nuestro sistema de vida. El Estado democrático de Derecho es una propuesta formal de nuestra Constitución Política que se ve reinterpretada en el conjunto de las relaciones públicas y privadas. La de México es una sociedad que construye y reconstruye

6. En 1999 se presentaron los siguientes resultados de una encuesta: el 39 por ciento considera que es más conveniente arreglarse con las autoridades que cumplir con las leyes; el 38 por ciento está de acuerdo con la frase “un político pobre es un pobre político”; un tercio aprueba la frase “el que no transa no avanza”; el 25 por ciento está de acuerdo con que funcionarios se aprovechen del puesto, “siempre y cuando no se manden”; el 43 por ciento considera que para ascender en el gobierno hay que ser muy corrupto; el 52 por ciento aprueba que se ayude a parientes si se está en un alto cargo de gobierno; el 40 por ciento está de acuerdo con la idea de que, en México, “más vale tener dinero que tener la razón”. Reyes Heróles, Federico. *Memorial del mañana*. Taurus, México, 1999, pp. 172-173.

ye buena parte de sus esquemas de relación, no en función de incentivos formales, sino en torno a estímulos informales que proporcionan beneficios concretos a lo largo y ancho del tejido social.

Este nivel de análisis revela la falta de fundamentos de la interpretación generalizada de los problemas de las instituciones policiales como fenómeno independiente de los códigos sociales amplios. Esa lectura no es rigurosa porque hace a un lado la tolerancia social, sin la cual las condiciones actuales de esas instituciones no podrían ser. Por ello, es necesario precisar el papel de la sociedad en la configuración real de nuestra Policía.

Anoté antes que el desdoblamiento entre las normas formales y el sistema real de las reglas del juego es un fenómeno transversal. En efecto, es sostenible la hipótesis que plantea la falta de operación, entre el ciudadano promedio, de los vínculos de apropiación que conviertan las propuestas generales y abstractas del Estado democrático de Derecho en reglas concretas y prácticas para la vida diaria. Es decir, la sociedad civil no parece tener una propuesta de convivencia que trace un puente de congruencia entre el ser y el deber ser.

De ahí que la propuesta que el ciudadano común hace a la Policía aporte también una relación de conflicto con respecto a la norma escrita, dado que el propio ciudadano no se ve a sí mismo como un sujeto obligado a su cumplimiento y tampoco percibe a la Policía en tal plano. Por eso, los encuentros entre la Policía y el ciudadano proponen una expectativa de negociación informal en doble vía, de manera que la primera opción sería llegar a un acuerdo entre individuos que se pueden “ayudar”, mientras que la aplicación de la ley quedaría en segundo plano.

Aclaro la hipótesis: el conflicto entre las instituciones policiales y la ley debe leerse en clave de cultura, de manera tal que ellas tienen contradicciones que las rebasan. En términos simples y llanos, esta hipótesis se corrobora día a día cuando los policías, con su comportamiento ilegal, apuntan a la responsabilidad del ciudadano, quien, según ellos, tiene igual o mayor disposición al acuerdo fuera de la ley.

En los informes internacionales sobre reforma policial democrática este problema gravita de manera permanente. ¿Cómo contar con una Policía democrática en un lugar donde la democracia es un referente débil para el conjunto de la sociedad?

IV. *El costo de nuestra Policía como posible incentivo para su cambio democrático*

Sostengo que, en México, el detonador del cambio democrático de la Policía será el costo provocado por su ineficacia e ilegitimidad, antes que el desarrollo de convicciones precisamente democráticas al interior y exterior de la propia institución.

El escenario bosquejado en el planteamiento del problema incluye la falta de procesos sostenidos encaminados a la reconstrucción colectiva de nuestra forma de entender a la Policía. La carencia de bases democráticas en el modelo convencional policial que data de los orígenes de nuestra nación, se nutre de un entendimiento autoritario de la función policial en la que convergen el gobierno y las y los gobernados. En otros términos, tanto la autoridad como el propio gobernado entienden fundamentalmente a la Policía como un instrumento represivo, lo que se demuestra con la continua manifestación de una expectativa colectiva que apunta hacia el endurecimiento de la función policial. Confirma lo anterior una encuesta reciente en la que se apreció que el 58 por ciento de las y los capitalinos está de acuerdo con que sólo se puede combatir a la delincuencia con medidas extremas, tales como la instalación de redes policíacas, mientras que el 59 por ciento prefiere que tales medidas las lleve a cabo el Ejército.⁷

Es precisamente en los momentos críticos de temor cuando se demuestra lo anterior, pero en el imaginario colectivo domina de manera permanente una concepción que no reconoce a la Policía como un actor que, más allá de su capacidad reactiva ante los delitos, puede proponer, por sí sola, acuerdos de convivencia democrática. Ésta es una de las consecuencias de la falta del debate informado que anoté al inicio de este ensayo. Mientras en otros países hay una tradición de investigación, difusión de información y desarrollo de experiencias concretas que están conduciendo al policía uniformado hacia un papel de gestor social, que como tal participa de manera proactiva en la reconstrucción del tejido social, en México, hasta donde alcanzo a ver, no existe un estudio o debate que recoja de manera rigurosa esa propuesta contemporánea.

7. De las Heras, María. "En el DF quieren seguridad a toda costa", investigación publicada en *Milenio Diario*, el 16 de junio de 2004.

No estamos verdaderamente involucrados en una discusión que fuera de nuestras fronteras abarca en algunos casos hasta cuatro décadas, por medio de la cual se han reconfigurado los ejes de la función policial, precisamente con base en demandas democráticas convergentes entre actores oficiales y no oficiales. En cambio, entre nosotros esa demanda hacia el cambio democrático de la Policía no logra ser articulada, dado que no existen procesos que se involucren en esa perspectiva.

Ahora bien, la falta de un proceso colectivo de reentendimiento de la función policial, que proponga llevarla a coordenadas democráticas, no significa que la sociedad acepte el comportamiento de nuestra Policía tal como es. Se revela así una contradicción particularmente importante con respecto a la pobreza de nuestra cultura democrática: Aunque no confiamos en la Policía, toleramos e incluso exigimos mayores poderes para ella. Un sondeo nacional de confianza concluye que nueve de cada 10 personas confían poco o nada en la Policía.⁸ Tres años antes, el mismo medio reveló que esa desconfianza llegaba a 6.5 de cada 10 mexicanos. Estamos, pues, involucionando en la variable de confianza.

El cruce de este resultado y el que mencioné líneas arriba, revela en realidad que las expectativas sociales depositadas en la Policía están sostenidas por la desinformación y la confusión. Se ha documentado que la gran mayoría no confía en ella pero que hay casos en los cuales más de la mitad está dispuesta a tolerar su abuso. Sin embargo, en otro nivel la desinformación que refiero llega a niveles mucho más complejos, cuando esas encuestas revelan que la gente cree que la Policía puede acabar con la delincuencia.

Y es aquí donde aparecen los costos. No es posible medir con precisión el impacto de la desconfianza hacia la Policía, pero se trata de un fenómeno transversal, es decir, que está presente en todos los sectores oficiales y no oficiales. Esa desconfianza parece ya estar significando un costo de tipo estructural para la consolidación en México del Estado democrático de Derecho. Lo percibo en dos vías. Primero, en la esfera de los derechos humanos, dado que fuentes de información internas y externas continúan ratificando la existencia de patrones de conflicto en la conducta cotidiana de la Policía a lo largo de nuestro país. Segundo, la falta de

8. De las Heras, María. "Y ahora, ¿A quién le creemos?", investigación publicada en *Milenio Diario*, el 3 de marzo de 2004.

instituciones policiales confiables es, en sí misma, un factor que distorsiona gravemente la expectativa de certidumbre, esa misma que constituye uno de los sostenes del Estado democrático de Derecho.

En suma, sostengo que al no haber un proceso colectivo que resignifique a la Policía como un instrumento democrático, es por la vía de los costos —conflicto con los derechos humanos y factor de incertidumbre— que resulta más probable la agregación de intereses y presiones necesarias y suficientes para detonar el cambio democrático de la Policía.

V. Referentes externos sobre la reforma policial democrática: Irlanda del Norte y Perú

Las instituciones policiales mexicanas no ofrecen propuestas metodológicas que den consistencia y soporte a sus esquemas normativos, organizacionales, de comportamiento, y a sus procesos de cambio. No lo hacen, entre otras razones, porque no cuentan con la masa crítica para ello. Y es que en nuestra Policía la reflexión y la autoobservación son todavía agendas por iniciar. Por ello es común que las modificaciones normativas y organizacionales a las que se someten no estén fundadas en modelos teóricos que tracen vasos comunicantes entre los problemas y las soluciones diseñadas para enfrentarlos. Se hacen modificaciones normativas, institucionales, estratégicas, operativas y tácticas sin parar, pero que no son producto de ejercicios retrospectivos y prospectivos serios, por lo que tampoco se acompañan de mediciones de impacto. Tal como sucede en muchos lugares fuera de nuestras fronteras, los cambios que se hacen no inciden a fondo en el comportamiento policial, porque en general se trata de mutaciones formales, particularmente de tipo organizacional que no afectan la cultura institucional.⁹

Lo anterior es síntoma de la desconexión entre la función policial y los esquemas metodológicos propuestos en modelos de reforma policial democrática. El resultado es que las instituciones policiales funcionan en torno a la repetición de prácticas que no están validadas por ejercicios de

9. Bayley, David H. *op. cit.*

valoración desarrollados mediante el uso de instrumentos técnicos. La inexistencia o insuficiencia de sistemas de evaluación provoca que las decisiones adoptadas de manera cotidiana no cuenten con filtros de racionalidad que anticipen resultados a partir de los éxitos y fracasos anteriores. Esto se debe a una relación costo/beneficio en la cual los incentivos no han servido para mejorar la calidad del servicio policial, sino la capacidad de asegurar equilibrios informales internos en función de intereses y grupos dominantes. Es decir, la falta de metodología ha sido resultado y causa a la vez de una vida institucional signada por la improvisación, que ha neutralizado las posibilidades del cambio. Es fundamental entender que nada de esto ha sido fortuito. La Policía ha sido introducida a un escenario de simulación en el cual actores internos (operativos y administradores) y externos (autoridades políticas) han convergido en la promoción o tolerancia de modelos institucionales que no complican las decisiones. Por esa vía se ha evitado el conflicto que provocaría la medición objetiva de los problemas y la necesaria puesta en marcha de ajustes estructurales.

La reforma policial democrática se hace necesaria precisamente cuando el desempeño policial no resiste evaluaciones serias y arroja resultados negativos en la relación costo/beneficio. A mediados del siglo xx, en las democracias avanzadas, entró en conflicto el denominado modelo policial burocrático —también llamado profesional—, que presentaba una profunda contradicción al incrementar sus costos sin ofrecer resultados adecuados en términos de eficacia y legitimidad.¹⁰

En particular, en los años sesenta del siglo pasado, en Europa central y Estados Unidos se inició la irrupción definitiva del anclaje teórico y técnico de la función policial. Medio siglo después es posible afirmar que ese anclaje se ha extendido a los cinco continentes, si bien en algunos casos con profundas dificultades, dado que los regímenes históricamente autoritarios presentan severas resistencias al cambio, tal como sucede en la mayor parte de América Latina.¹¹

10. López Portillo Vargas. "El caso México", en *La Policía en los Estados de Derecho latinoamericanos*, Ambos, Kai, Gómez Colomer, Juan-Luis y Vogler, Richard, Instituto "Max Planck" para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Colombia, 203, pp. 389-421.

11. Rico, José María y Chinchilla, Laura, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.

México ha quedado aislado de la reforma policial democrática en curso y apenas se vislumbran algunos debates incipientes que ponen en la mesa preguntas de fondo respecto del quehacer de nuestra Policía. El aislamiento nos ha alejado de la investigación y los experimentos encaminados a la edificación de modelos policíacos no convencionales vigentes tanto en el norte como en el sur de nuestras fronteras, y desde luego en Europa. La carencia de reflexión impacta de tal manera a la Policía que no le da espacio para preguntarse cuál es su misión en el ámbito de la apertura democrática y cómo cambiar para insertarse en ello. Dada la inercia autoritaria existente en el sistema de seguridad pública y justicia penal, la mayor parte de los actores oficiales y no oficiales convergen, como antes lo anoté, en la idea de que la mejor propuesta que la Policía puede hacer es la de mejorar su capacidad reactiva ante el delito. Ello evidencia que no hemos llegado a la cita con la democratización de nuestro modelo policial.

Cuando en una sociedad se articulan los actores y las circunstancias para llevar a la agenda pública una conexión clara entre la democracia y la función policial, es cuando surgen los procesos precisamente democráticos de reforma policial. Tales reformas proponen contenidos y métodos que ocupan ya un sólido foro internacional, al cual México no asiste o asiste sólo de manera marginal. No hay desde luego una propuesta metodológica que abarque todas las posibilidades de una reforma policial de tal naturaleza, pero existen referentes que, a mi modo de ver, ofrecen respuestas avanzadas y claras. Recogeré algunos de los aspectos básicos de las reformas policiales puestas en práctica tanto en Irlanda del Norte como en Perú.

En el primer caso, se trata de un modelo de trabajo fundado en los acuerdos políticos alcanzados en 1998, uno de los cuales fue la instalación de la Comisión Independiente en Policía de Irlanda del Norte. Este órgano —el cual contó con la asesoría de expertos extranjeros— realizó un estudio que incluyó la observación internacional comparada y propuso un modelo integral de refundación del servicio policial sostenido con el apoyo de toda la comunidad.¹² El primer reporte emitido por la Comi-

12. A new beginning: Policing in Northern Ireland. The report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland, septiembre, s/f., p. 4, www.nio.gov.uk/fullreport.pdf.

sión incluye el análisis de temas que conviene mencionar, puesto que muestran aspectos relevantes de una agenda a seguir: a) percepción con respecto a la Policía; b) derechos humanos; c) rendición de cuentas; d) Policía y comunidad; e) administración y personal; f) información y tecnología; g) estructura, dimensiones y composición del servicio, h) reclutamiento, entrenamiento, educación y desarrollo e i) cooperación con otras instituciones policiales.

Algunos de los puntos de referencia del trabajo de la Comisión, que aportaron orientaciones concretas para nutrir la perspectiva democrática de la reforma, fueron los siguientes: asegurar que el servicio policial se ofrezca en asociación constructiva e inclusiva con la comunidad a todos los niveles y con la máxima delegación de autoridad y responsabilidad; asegurar que la Policía opere dentro de un diseño de rendición de cuentas hacia la ley y hacia la comunidad a la que sirven; asegurar que los poderes y procedimientos de la Policía estén claramente establecidos y sujetos al escrutinio público; que existan medios abiertos, accesibles e independientes de investigación sobre las quejas contra la Policía y que se establezcan acuerdos claros que permitan a la comunidad y a sus representantes políticos articular sus perspectivas y preocupaciones respecto de la institución, y establecer de manera pública las prioridades, influir en las políticas policiales y asegurar que las mismas sean imparciales y queden fuera del control político.

En el núcleo de la reforma policial democrática de Irlanda del Norte están los derechos humanos, cuya protección y reivindicación son consideradas como los propósitos fundamentales de la Policía. Más aún, el reporte apunta: "No debe haber conflicto entre la función policial y los derechos humanos. Función policial significa proteger los derechos humanos... No podemos enfatizar con suficiente claridad que los derechos humanos no son un impedimento para el desarrollo efectivo de la función policial sino, por el contrario, son vitales para lograr tal fin."¹³ Por ello se recomienda el diseño de un programa adecuado de acción que dé un soporte de derechos humanos a la función policial, como en Irlanda del Norte. Se sugiere, además, que sean integrados a todo módulo de entrenamiento y se encargue al principal órgano de control —la Junta

13. *Ibid.* p. 18.

de la Policía— el monitoreo sobre el respeto a tales derechos en el desempeño diario de la Policía.¹⁴ En materia de rendición de cuentas, el reporte hace una amplia propuesta que combina diversos niveles de control de la Policía y contrapesos internos y externos, de manera que impida la concentración de decisiones y establezca filtros de racionalidad sobre las mismas. De particular relevancia es la creación de un órgano colegiado integrado por miembros internos y externos a la institución, el cual ejercería un control amplio y directo sobre el jefe de la misma.¹⁵ Es reveladora la comparación de este sistema de equilibrios y desconcentración de poder con nuestra situación precisamente contraria, en la cual los mandos policiales toman decisiones que nunca entran en sistemas internos de revisión, ni están al alcance del escrutinio ciudadano.

Irlanda del Norte confirma la relevancia de la perspectiva comunitaria en la reforma policial contemporánea, al considerar su trabajo como un objetivo central para toda estación policial. Se recomienda, por ello, que durante la capacitación policial los aspirantes hagan trabajo de campo dentro de programas comunitarios de Policía. En coherencia con estas propuestas, todo policía debe ser capacitado en la técnica de resolución de problemas, de manera que, en sus intervenciones, atienda a sus causas y consecuencias. Como toda reforma policial moderna, es amplia la presencia de aspectos avanzados sobre la administración de los recursos. Se propone la inclusión de expertos en la administración del cambio; se combina la más amplia descentralización de autoridad en el uso de tales recursos, a efecto de garantizar la inmediata atención a las necesidades locales con la rendición sistemática de cuentas mediante la continua entrega de información de resultados. Además, se propone que todo mando policial lleve a cabo revisiones aleatorias del personal a su cargo, y que los procesos administrativos sean utilizados por tales mandos como instrumentos para el cumplimiento de altos estándares profesionales y éticos. Todos estos aspectos permiten apenas una mirada mínima hacia un referente de lecciones interminables, emanadas de un proceso serio, profundo, consistente y productivo de una reforma policial democrática. No creo que exista duda alguna respecto de la relevancia de traer a México la discusión sobre un proceso como éste.

14. *Ibidem*. p. 107.

15. *Ibidem*. pp. 107-111.

En junio de 2002 visité Lima, Perú, a efecto de recoger la mayor cantidad posible de información sobre una reforma policial que atrajo la asistencia técnica de la comunidad internacional y convocó a expertos de muchos países. En la resolución del 3 de octubre de 2001 fue constituida una comisión especial encargada de llevar a cabo el diagnóstico institucional y de definir la agenda y el cronograma del proceso de reestructuración policial. En líneas anteriores anoté que cuando en una sociedad se articulan los actores y las circunstancias necesarias para validar en la agenda pública la necesidad de establecer una conexión clara entre la democracia y la función policial, es que surgen los procesos precisamente democráticos de reforma policial. En los considerandos de la citada resolución se proyecta el reconocimiento formal de tal articulación y se muestra la base de una agenda integral de reforma:

“...La reestructuración de la Policía es un aspecto fundamental de la reforma del Estado y tiene como propósito dignificar la función policial... esta tarea implica un proceso progresivo de profundos cambios institucionales... que deberán involucrar la activa participación de los miembros de la institución policial y de toda la colectividad... Este proceso entraña la modernización... del marco normativo, la doctrina y la organización policial; los procesos de selección, instrucción y salud y bienestar del personal, así como la evaluación del personal actualmente en funciones; los sistemas de participación y control democrático; la gestión y administración de recursos, incluyendo la reingeniería de los procesos y procedimientos policiales y la identificación de las necesidades financieras, humanas y materiales de la institución, especialmente en lo que se refiere a equipos informáticos, de telecomunicaciones y de transporte y sus fuentes de financiación interna y externa... para definir la agenda y el cronograma de la reestructuración policial es preciso proceder a realizar un diagnóstico de los aspectos mencionados, que permita identificar de manera objetiva las fortalezas y debilidades de la institución, diagnóstico que deberá iniciarse de inmediato en diálogo permanente con los miembros de la institución policial y la sociedad civil.”¹⁶

16. *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*, presentado al presidente de la República, Alejandro Toledo Manrique, el 22 de febrero de 2002, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y Cooperación Alemana al Desarrollo, p. 178.

En las últimas líneas se revela la clave sustantiva del método adoptado. Me refiero a la decisión de construir un proceso de cambio basado en información objetiva obtenida por medio de un diagnóstico. En la Policía mexicana y, en general, en los modelos no democráticos de Policía, es común sustentar que se cuenta con los diagnósticos necesarios sin soportar tal aseveración con instrumento técnico alguno. Perú rompió con esta tradición al realizar encuestas entre la población y al interior de la Policía Nacional (PNP). Se percibe, además, una convicción democrática indudable al hacer públicos los resultados de tales encuestas, a pesar de la dimensión de los problemas encontrados. Todas las propuestas recogen la medición objetiva de las opiniones, inquietudes y necesidades de los actores. El valor de tal premisa es mayúsculo, porque da un salto cualitativo que margina a la improvisación y, en esa medida, acumula mayores posibilidades de éxito.

En el siguiente esquema ejemplifico ocho problemas fundamentales e indico algunas de las propuestas para solucionarlos. La correlación que sigue es suficiente para demostrar la coherencia del conjunto del proceso, gracias a un doble enfoque que, al mismo tiempo, plantea una perspectiva integral del cambio y segmenta las agendas en función de su complejidad específica.

<p>Problema encontrado con base en el diagnóstico, resultado del cruce de constataciones recogidas en la Policía Nacional del Perú (PNP) y en la sociedad</p>	<p>Extracto de las propuestas de solución</p>
<p>1. Ausencia de un soporte institucional de identidad compartida.</p> <p>2. Deficiencias estructurales en el área de formación, educación y entrenamiento.</p> <p>3. La PNP es percibida por la sociedad como una de las instituciones más corruptas del país, lo cual es consecuencia de un hecho real y extendido en el interior de la institución. Los mecanismos internos para su combate son insuficientes.</p> <p>4. Estructura ineficiente e ineficaz del conjunto de la institución y de la unidad denominada Comisaría.</p> <p>5. Insatisfacción y distanciamiento de la comunidad con respecto a la PNP.</p> <p>6. Carencia de un plan de carrera.</p>	<p>Desarrollar una doctrina policial que incluya la visión, misión y funciones básicas de la PNP.</p> <p>Intercambio con universidades e instituciones educativas, mejoramiento de la infraestructura, participación de expertos en el diseño de planes y potenciar la inducción de aspectos relacionados con derechos humanos, éticos y morales.</p> <p>Desconcentrar el manejo de recursos económicos y logísticos, establecer mecanismos de fiscalización ciudadana sobre la Policía, transparentar la institución, crear la Oficina de Asuntos Internos y reforzar la Inspectoría General.</p> <p>Rediseño orgánico: descentralización, delegación, reducción de tiempos para tomar decisiones, flexibilización, desburocratización, y acercamiento de la Policía a la comunidad.</p> <p>Impulsar a la Policía Comunitaria, reorientar la PNP hacia la prevención del delito, crear el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana e impulsar la instalación de órganos de participación, supervisión y control ciudadano.</p> <p>Incorporar tecnología de punta a los procesos de administración del personal, establecer reglas de ascenso permanentes y claras, institucionalizar</p>

<p>Problema encontrado con base en el diagnóstico, resultado del cruce de constataciones recogidas en la Policía Nacional del Perú (PNP) y en la sociedad</p>	<p>Extracto de las propuestas de solución</p>
<p>7. Ausencia de un sistema de bienestar policial.</p> <p>8. Vulneración de los derechos de la mujer policía.</p>	<p>indicadores de gestión medibles, alcanzables y razonables para la calificación del desempeño, sustentar el otorgamiento de incentivos en criterios de transparencia, equidad y justicia e institucionalizar el levantamiento de información sobre niveles de satisfacción, inquietudes, necesidades y expectativas de los policías.</p> <p>Sacar de la PNP la administración de los fondos de bienestar para llevar al máximo su rendimiento, crear una entidad de supervisión del uso de los fondos dependiente del Despacho Ministerial del Interior, beneficiar al personal policial con bazares, seguro de vida, condiciones preferenciales para la educación de sus hijos, y crear la Defensoría del Policía para dar ayuda personal a quienes tengan conflictos con la institución.</p> <p>Incluir en la capacitación de la PNP cursos sobre género, discriminación y violencia, designar una comisión de los derechos de la mujer policía, dependiente de la Defensoría del Policía, y adecuar el marco normativo de la PNP a las normas internacionales sobre equidad de género.</p>

Las ocho agendas anotadas muestran con claridad el rumbo democrático de la reforma, no sólo porque se constatan las orientaciones clave anotadas en la premisa de este ensayo (atención al ciudadano, respeto a la ley y a los derechos humanos, y transparencia), sino porque la direc-

ción de las transformaciones apunta hacia el reconocimiento del policía como un sujeto de derechos, precisamente, democráticos. Las líneas anteriores apenas son una mínima mirada del proceso denominado reforma policial democrática en dos países, aunque diversos, emparentados por dinámicas que reconocen, asumen y enfrentan la complejidad e implicaciones de una agenda encaminada a reconstruir la función policial.

VI. *Conclusión*

La reforma policial democrática en curso en varios lugares fuera de nuestras fronteras —con toda su complejidad e implicaciones— no está en la mira de nuestra Policía, actores políticos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. En el foro internacional donde se discute tal reforma no hay debates ni propuestas elaboradas en México. Estamos a la zaga incluso de Centroamérica, donde se han dado los procesos de asistencia internacional para la reforma policial al término de los conflictos armados internos.

La invisibilidad del cambio democrático de la Policía en el exterior, sumada a la falta de convergencias internas animadas por la búsqueda informada de un modelo democrático policial para México, me permite identificar, como reto fundamental, la construcción de canales que hagan del conocimiento y experiencias externos, fuentes de aprovisionamiento de referentes científicos, técnicos y metodológicos. Ésa puede ser la clave detonadora de la experimentación que nos permita superar nuestro modelo policial convencional autoritario, activando un proceso que informe sobre nuevas perspectivas y debates. Las propuestas elaboradas en otros países y las lecciones articuladas en el foro internacional, deben ser conjugadas con dinámicas internas de vinculación entre el sector académico y la Policía, para de esa manera avanzar hacia el diseño y empleo regular de filtros de racionalidad sobre la toma de decisiones en las instituciones policiales mexicanas. En todo caso, la verificación de este proceso parece estar supeditada a la agregación de intereses provocada, no por la sinergia de convicciones democráticas, sino por la acumulación de los costos de nuestro modelo policial vigente.

Derechos humanos y Policía

Elena Azaola¹

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social

El presente trabajo parte de tres premisas básicas:

- 1.** Cualquier proyecto de reforma policial que aspire a producir cambios de fondo requiere que las y los policías lo conozcan y estén dispuestos a llevarlo a cabo;
- 2.** Para que tal proyecto cuente con la aprobación de las y los policías se requiere que tome en cuenta sus necesidades y ofrezca respuestas a sus problemas, y
- 3.** Para conocer y entender los problemas más significativos que las y los policías tienen, es necesario escucharlos e intentar mirar al mundo desde sus categorías y como ellos lo miran.

De este modo, lo que me propongo abordar en este trabajo es uno de los conflictos de mayor relevancia para las y los policías, y que se refiere a lo que ellos llaman “la falta de garantías” para desempeñar su trabajo. Lo haré con la ayuda de los testimonios orales y escritos (entrevistas y autobiografías) de cerca de 250 elementos de todos los niveles jerárquicos y de distintos sectores, agrupamientos y antigüedad en el servicio.²

Lo primero a señalar es que se trata de una preocupación que atraviesa a todas las jerarquías, desde los superintendentes hasta las y los policías, pasando por las y los inspectores y las y los oficiales. Casi

-
1. Antropóloga y psicoanalista, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y consejera de la CDHDF (eazaola@juarez.ciesas.edu.mx).
 2. Las entrevistas se efectuaron entre junio de 2001 y marzo de 2002, y las autobiografías fueron escritas a finales de 2001, como parte de un concurso convocado por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con el tema “Historia de un policía”.

todos coinciden en que, años atrás (que en ocasiones ubican en los años setenta y, en otras, en los ochenta), disponían de “mayores garantías para realizar su trabajo”, coincidiendo, además, en que esas “garantías” comenzaron a perderse cuando aparecieron “los derechos humanos”.

Nos llamó la atención constatar que la gran mayoría de las y los policías investigados utilizaba la expresión “derechos humanos” de manera vaga, sin precisar si se referían a una o a un conjunto de instituciones, de valores, de leyes o de sus representantes. No obstante que la utilizaban para identificar a un ente tan abstracto como impreciso, lo que quedaba claro es que éste ocupa, sin lugar a dudas, la posición del enemigo, del responsable de la pérdida de las “garantías” de que en algún tiempo disfrutaron y que consideraban indispensables para realizar su trabajo. De ahí que muchos de ellos añoren el estatus al que, si fuera posible, les gustaría volver.

Algunos se refirieron, concretamente, a que antes tenían “manos libres” para ejercer sus funciones y que ahora se sienten atados. Otros señalaron que la reducción de sus facultades les impide enfrentar a los delincuentes, y hubo quien se refiriera a la serie de obstáculos que deben sortear cada vez que deciden presentar a un delincuente ante las autoridades, sólo para concluir que no vale la pena esforzarse y que, dado que no disponen de las “garantías” necesarias, han perdido la batalla contra los infractores de la ley.

Son excepcionales las y los policías que reconocieron que los derechos humanos son las garantías fundamentales de que todos los ciudadanos disponemos y, aún más, que ellos mismos se consideren como tales. La mayoría de las veces parece que se sitúan en una categoría aparte, si no es que en abierta confrontación con las y los ciudadanos, aunque en ocasiones se sienten obligados a declarar que los policías también deberían ser considerados como ¡seres humanos!

Transcribiré a continuación una serie de testimonios que corresponden a policías de diferentes jerarquías, adscritos tanto a sectores como a agrupamientos:

“Antes había más disciplina. Desgraciadamente, los derechos humanos vienen a contrarrestar esa disciplina tanto interna como externa y el policía no se puede defender.

“El policía no tiene ninguna garantía jurídica para hacer lo que debe hacer. Esto, agregado a los derechos humanos, nos da una gran desven-

taja. En tal forma ha crecido la delincuencia y la inconformidad de los policías porque no se tienen garantías para su trabajo.³

“A muchos se nos olvida que derechos humanos nos vino a violentar los derechos de nosotros los policías. Nos da pánico hacer una buena presentación porque ya vamos con el temor de que el delincuente nos vaya a *voltear la tortilla*. Tenemos temor de irnos a un reclusorio. Muchos están allí por abuso de autoridad y las autoridades no nos apoyan. Y luego los malos abogados que le ven al policía un signo de pesos y en vez de apoyarlo lo envuelven para su provecho personal. El único abogado que vale llevar en esos casos es el dinero... Al delincuente que mata a un policía hasta lo festejan en la cárcel. De allí viene la inseguridad de los policías para trabajar.

“Los derechos humanos han sublevado y desanimado a los policías; por eso ha aumentado la delincuencia, porque le dan preferencia a los delincuentes. El policía no tiene garantía ninguna, las autoridades interviene a favor del delincuente... Es por eso que ahora el policía prefiere hacerse el tonto, no hacer nada, porque no tiene garantías.

“De ahí la frase que es frecuente escuchar entre los policías: si quieres llegar a policía viejo, hazte pendejo...

“Ahora no podemos detener a alguien sólo porque nos parezca sospechoso; si no hay flagrancia no se le puede detener. Antes había *razzias* y deteníamos a todos; se quedaban los que ya tenían antecedentes penales. Desde el noventa que comenzaron los derechos humanos estamos maniatados. Si yo veo a cuatro personas en un vehículo no los puedo parar como antes hacíamos, para ver si traían armas o drogas... De hecho, la Constitución dice que no podemos molestar a las personas, pero nuestras tácticas requieren de pericia para detectar a alguien. Si alguien le parece a uno sospechoso, debemos buscar la forma de decirle al presunto que se le va a revisar por rutina, pero luego nos intimidan con que nos van a denunciar con derechos humanos.

3. Los testimonios que se citan corresponden tanto a lo que los policías expresaron textualmente en las entrevistas como a lo escrito por ellos en sus autobiografías. En estas últimas se corrigieron, en todos los casos, los errores de ortografía, mientras que los de sintaxis sólo en aquellos en que era indispensable hacerlo para su mejor comprensión. Por lo demás, se tuvo el cuidado de preservar el sentido y los modos de expresión utilizados por los policías. Cada párrafo corresponde a testimonios de diferentes policías.

“Antes no era tanto el respeto que se tenía por la Policía, pero sí el miedo. Ahora ya no le tienen miedo por el auge que han tenido los derechos humanos, porque toda esa difusión dejó relegado al policía. Yo veo que el policía no es capaz de enfrentar esto porque se pregunta: ¿Para sacar un arma, tengo que esperar a que me lesionen? El policía sabe trabajar en la calle y defenderse, pero es jurídicamente vulnerable.

“Una de mis propuestas es que nos dejen actuar libremente y que no se nos pongan trabas tanto en las agencias del Ministerio Público como en derechos humanos...

“Yo quiero sugerir la modificación del artículo 215 del Código Penal que tipificó como delito grave el abuso de autoridad, porque la mayoría de las veces nos hace mucho daño...

“Antes se golpeaba a los delincuentes, ahora no, porque te puede costar la libertad y el trabajo...

“A nosotros no se nos respetan nuestros derechos... No hay Estado de Derecho... si uno llega a actuar, se van en contra del uniformado. No ven todas las irregularidades que hace el ciudadano, nos dicen que somos agresores si alzamos la voz. Si va uno al Ministerio Público se revierte todo contra nosotros. Antes se tenía fe pública, ahora no... tiene más fe pública un delincuente.

“Yo siento que últimamente se han recrudecido más los maltratos al policía... Esto creció a raíz de los derechos humanos... la ciudadanía es la que nos maltrata, no todos, sino los maleantes que se sienten protegidos por los derechos humanos. Nosotros estamos desprotegidos por esas ideas. Antes de que existiera derechos humanos, en el noventa, todo era más tranquilo, todo estaba más controlado porque la gente no le tenía respeto al policía, pero cuando menos le tenía miedo. Hoy en día no le tienen respeto ni mucho menos miedo... La gente nos humilla.

“Ya la delincuencia aumentó y es que, año con año, le impiden más su labor al policía, lo restringen más a uno por los derechos humanos. Los derechos humanos no son para el policía. Nosotros no tenemos garantías para trabajar. Antes no estábamos tan limitados en lo que se podía hacer al delincuente. Ahora uno no puede subir al delincuente así nomás a la patrulla. A veces ellos se golpean y lo acusan a uno de abuso de autoridad. El mismo Ministerio Público los alecciona... todos están en contra del policía.

“Al policía no lo tratan como ser humano. Teniendo los mismos derechos, si el delincuente mata al policía le aplican una condena normal. Al

policía, en cambio, le aplican el doble. Por eso la facilidad con la que matan a un policía.

“Yo propongo que haya leyes para proteger la integridad del policía, porque éste no cuenta con instancias que lo defiendan. Hay leyes en contra de los servidores públicos pero no en contra de los delincuentes.”

Lo que los testimonios anteriores dejan en claro, entre otras cosas, es que los policías consideran a los derechos humanos como algo, no sólo ajeno, sino contrario a su labor; todavía más: como si fuera el principal obstáculo para realizarla.

Como parte de lo que los policías consideran como una falta de “garantías” para el desempeño de su trabajo, también se encuentra su sensación de inseguridad.

“Yo pienso que los derechos humanos deben ser de todos, no sólo de los delincuentes. ¿Por qué no actúa el policía? Por temor, por pensar en su familia. Queremos que, cuando se nos arraigue, que sea en un buen lugar... Por eso el policía tiene miedo de actuar, porque si va a la cárcel, ni quién lo defienda... Para nosotros las penas son más altas. El ciudadano te puede golpear y no le pasa nada, pero si lo hacemos nosotros, la pena es del doble. ¿Cómo podemos dar seguridad si el policía no la tiene?”

Lo anterior explica que una de las frases que con mayor frecuencia se repitiera es la de que: “El policía tiene un pie en el reclusorio y otro en el panteón.” Asimismo, uno de los principales motivos de inconformidad con la Secretaría es que su Departamento Jurídico no les ofrece una defensa apropiada cuando caen en prisión. Algunos testimonios sobre este punto señalaron:

“Yo entré al reclusorio por un problema que tuve con un policía judicial. Fui golpeado y estuve encamado tres meses... la Secretaría no me defendió, el Jurídico me entregó. Lo hemos sufrido muchos así. Luego me trajeron tres años vuelta y vuelta para reincorporarme y alguien más estuvo cobrando mi sueldo durante esos tres años. Yo lo agradecí porque por lo menos sirvió para que no me dieran de baja... No hay el apoyo jurídico para defendernos, no se dedican a defender al policía. En vez de ayudarnos, nos hunden... Tenemos de enemigos a nuestros jefes, a la Contraloría, a derechos humanos y a la sociedad.

“El peor delito para nosotros es que mezclen al policía con el delincuente en el mismo reclusorio; ése es el peor delito. Caemos porque todos cometemos errores. La Secretaría debería hacer un reclusorio sólo para policías.

“Así como nosotros tenemos la posibilidad de morir por hacer nuestro trabajo, también los *rateros* deben morir porque *también andan haciendo su trabajo*. A veces decimos: de que lllore mi familia a que lllore la de él, mejor la de él...”

“Cuando nosotros tenemos algún problema, la Secretaría no nos apoya, nomás agarra y nos avienta; los jefes no se ocupan de nosotros. No nos dan ningún apoyo, ni económico ni legal. Al ciudadano le creen lo que diga, mientras que nosotros no tenemos ninguna garantía.

“Si el policía cae al reclusorio, luego sale con mucho rencor porque los abogados de la Secretaría, como no ganan bien, no lo defienden. Como están mal pagados, en cuanto pueden, se van a otro trabajo.

“Nosotros deberíamos tener una buena defensa y no la tenemos; no tienen la capacidad suficiente para defendernos... Se nos critica que no actuemos en situaciones de riesgo, y es cierto, pero no tenemos con qué enfrentarlas...”

“Hemos caído en la holgazanería porque aquí no hay un bufete jurídico que nos defienda cuando a nosotros nos meten al *bote*. La Secretaría se deslinda del problema y uno se defiende porque no quiere pisar la cárcel. Hablamos de derechos y no se otorgan y las obligaciones son muchas; por eso los policías son apáticos.

“Los delincuentes tienen su bufete jurídico y pueden pagar mejores abogados que nosotros. Deberíamos tener nuestra propia cárcel como los militares, porque cuando caemos, nos golpean...”

“Nosotros estamos aquí en un hilo; entre la cárcel y la tumba: eso es lo que nos toca.”

Como los testimonios anteriores hablan por sí mismos y ponen de manifiesto numerosas coincidencias con los puntos de vista de diferentes policías, quisiéramos sólo llamar la atención acerca de algunos aspectos que quizá más preocupan. Por un lado, estaría la nostalgia por los tiempos en que *la Policía era temida*, porque no había quién le pusiera límites a su actuación. Por otro, estaría también un señalamiento que, de manera inadvertida, coloca en el mismo plano el trabajo del policía y el de los *rateros* “*también andan haciendo su trabajo*”, dijo, y ello para hacer notar, una vez más, que el policía se siente en desventaja.

Asimismo, nos parece importante destacar el hecho de que, aparentemente, a nadie se le ocurre preguntar: ¿Por qué los policías tienen que ir tan frecuentemente a prisión?, o bien, ¿cómo es que tan a menudo corren

la misma suerte de aquellos a los que están obligados a perseguir? O también: ¿Cómo explicar que con tanta frecuencia violen las leyes a las que su mandato les impone preservar? En este tipo de cuestionamientos lo que posiblemente podemos encontrar es un conjunto de sobrentendidos tan ampliamente compartidos que nos impedirían hacer explícitas las premisas en las que se fundan.

Y precisamente porque se trata de un valor entendido, uno de los parámetros que con mayor frecuencia ha utilizado, desde hace algunos años, la Secretaría de Seguridad Pública para rendir cuentas, es el del número de policías que han sido consignados por haber cometido diversos ilícitos. No sólo eso, sino que parecería que uno de los indicadores que mejor hablaría de una determinada administración sería el del número de policías que hubiera logrado consignar. Así, gracias a este sobrentendido, sabemos, por ejemplo, que en el 2001 fueron sujetos a proceso judicial 257 policías, y 624 en el 2002, mientras que tan sólo entre enero y julio del 2003 son ya 502 los que han sido presentados ante la Fiscalía para Servidores Públicos.⁴ Asimismo, gracias al último informe que ante la Asamblea rindiera el secretario de Seguridad Pública, sabemos que, entre septiembre del 2002 y el mismo mes del 2003, 1,733 policías fueron destituidos, cifra que, de acuerdo con el informe, es ocho veces más alta que la reportada en el 2001 y significa que, durante el último año, cuatro policías han sido despedidos cada día.

Pero si la Secretaría no se cuestiona acerca de los procesos que han tenido lugar para que el número de policías consignados haya llegado a ser un indicador favorable para una determinada gestión, tampoco los policías parecen hacerlo. Los testimonios arriba citados señalan que los policías dan por sentado que ir a prisión es un riesgo prácticamente inherente a su trabajo. De ahí que la Secretaría haya establecido un Departamento Jurídico que tiene el encargo de defenderlos y de ahí que los policías consideren que esa instancia está obligada a preservarlos de los que ya se consideran los riesgos asociados a su profesión. Se entendería, además, que la

4. Datos proporcionados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en agosto de 2003. Por su parte, en su Tercer Informe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador refirió que, entre septiembre de 2002 y agosto de 2003, habían sido destituidos 2,698 policías preventivos, y que 66 habían muerto en el cumplimiento de su deber.

Secretaría tiene la obligación de hacerse cargo de su defensa sin que a nadie se le ocurra distinguir los casos en que los policías hubieran cometido ilícitos, de aquéllos en que no hubiera sido así.

Lo anterior nos llevaría a analizar lo que se podría interpretar, en un extremo, como la consecuencia de una cultura paternalista que llevaría a la Secretaría a asumir la defensa de los policías, mientras que, en el otro extremo, podría mirarse como una especie de transacción mediante la cual la defensa de los policías se haría a cambio de no otorgarles las condiciones mínimas que requiere el desempeño de su trabajo. De ser así, su defensa sería una especie de reconocimiento de que la Secretaría sería, cuando menos, parcialmente responsable del deficiente desempeño de su personal.

En cualquier caso, lo que no deja de llamar la atención es que a todos nos parezca tan natural que los policías terminen a menudo en prisión. Baste señalar que una encuesta recientemente levantada en los reclusorios de la Ciudad de México nos ha permitido saber que el 13 por ciento del total de su población pertenecía, antes de ingresar, a alguna corporación policiaca.⁵ Desde luego que esto no sucede en muchos países del mundo, en la inteligencia de que si algo similar llegara a pasar sería motivo de una gran preocupación.

Otro asunto que no deja de ser paradójico es el del tipo de delitos por los que los policías son detenidos con mayor frecuencia. Así, por ejemplo, en la Policía Bancaria e Industrial, cuya principal tarea consiste en proteger los bienes asignados a su cuidado, el delito más común es el del robo, mientras que entre la Policía Preventiva, que realiza tareas de protección a las y los ciudadanos y de vigilar el orden público, los delitos más frecuentes son el abuso de autoridad y el cohecho. Entre la Policía Judicial, en cambio, hay una mayor participación en delitos relacionados con el crimen organizado —como el secuestro y el tráfico de drogas—, aunque esta corporación no es materia de observación en el tema que estamos tratando.

De cualquier forma, lo que nos interesa destacar es que los sobrentendidos a que nos hemos referido tienen como trasfondo la premisa de que

5. Bergman, Marcelo, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F., 2003.

las y los policías son delincuentes. La medida en que el número de policías consignados es considerado como un criterio válido para juzgar el avance de una gestión en materia de seguridad pública, es quizá la misma en que no hemos podido visualizar que tendríamos que invertir mayores esfuerzos en metas distintas que llevar a más elementos policiacos a prisión.

Rendición de cuentas de la Policía

Robert Varenik

Instituto para la Seguridad
y la Democracia, A.C.

Introducción

Con esta intervención espero lograr cuatro propósitos:

- Definir y ofrecer justificaciones no sólo morales para la *accountability* (rendición de cuentas) policial.
- Explicar, en términos generales, la trayectoria del debate y la experiencia práctica en el campo.
- Explicar y discutir elementos clave de tres tipos importantes de mecanismos de *accountability*.
- Identificar las medidas que pueden tomar agentes de la sociedad civil para impulsar más el *accountability* y, dentro de este último,

sugerir un modelo de mecanismo que pueda, a largo plazo, constituirse en una campaña de cabildeo.

¿Qué es la rendición de cuentas?

Rendición de cuentas es una traducción inexacta del término *accountability*. En realidad, éste posibilita las acciones de detectar, investigar, fiscalizar, medir y juzgar conductas, sean buenas o malas, y da lugar a que cada elemento, y la institución misma, asimilen en la práctica las lecciones recibidas. En parte, pero sólo en parte, se trata de un mecanismo disciplinario y de premiación, pero que también tiene que ver con sistemas adecuados de manejo de información, de gerencia y de comunicación para que las políticas, la formación, el mandato y los valores de la institución sean entendidos por todo el personal.

¿Por qué debemos considerar al *accountability* como el elemento central de la formación y el sostenimiento de una Policía democrática? Desde nuestro punto de vista —es decir, el de la perspectiva de los derechos humanos— la respuesta es obvia. La Policía es una entidad que goza del monopolio sobre el uso de la fuerza legal en tiempos de paz. Por la naturaleza de su trabajo, la Policía se enfrenta a situaciones de alto riesgo que impactan en forma adversa a los derechos humanos. Por esta simple razón creo que tenemos fundamento suficiente para decir que los mecanismos de que hablamos son los adecuados para el control, el escrutinio y, cuando sea necesario, para la sanción de la Policía.

Pero, en el caso mexicano, la experiencia empírica confirma la necesidad de utilizar el *accountability*. En todo el territorio nacional, la Policía es tal vez la entidad que más se involucra en el abuso de los derechos humanos (considerando tanto la gravedad —potencial y actual— como la frecuencia). Es decir, es la cara de la violación a los derechos humanos y en gran medida de ineficiencia y corrupción, que el público ve día tras día.

Construir un *accountability* sostenible y eficaz, como lo detallaré más adelante, es algo que normalmente requiere del *input* positivo de la Policía misma, salvo en los casos en que circunstancias extremas facilitan la oportunidad de dictar los términos a la Policía (y aun así, sostener el *accountability* en cada caso que conozco, ha requerido la cooperación de por lo menos algún sector importante de la corporación). Entonces, la pre-

gunta para los *advocates* del *accountability* es ¿cómo justificarlo también desde la perspectiva de la institución policial?

Algunas sugerencias:

- Los oficiales de la Policía se enfrentan cotidianamente a situaciones de alto riesgo en las que deben tomar decisiones de grandes consecuencias en muy poco tiempo. La existencia de políticas institucionales claras facilita el buen ejercicio de la discreción de cada oficial en particular.
- Con normas claras y políticas institucionales compartidas por todos los miembros de la corporación, los mecanismos internos de decisión que juzgan a los incidentes en lo particular permiten alcanzar más y mejores parámetros para reforzar a tales políticas.
- Mientras más certeza haya sobre la conducta que se espera de los oficiales en el campo, más sencillo será producir indicadores para los administradores de la corporación. Estos indicadores deben cubrir tanto incidentes de conducta ejemplar como de casos problemáticos.
- Los indicadores permiten, a su vez, afianzar las políticas de incentivos y sanciones para motivar el buen desempeño de los elementos.
- Los indicadores permiten asimismo a los responsables de la seguridad pública planear y administrar los recursos humanos y financieros de la corporación.
- Es posible diseñar programas de entrenamiento que apunten a los problemas revelados por los indicadores.
- Se puede proporcionar información que sirva como insumo a las oficinas de relaciones públicas. La información pública manejada adecuadamente permitiría a la Policía lograr empatía de las y los ciudadanos.
- Además de esa empatía se puede alcanzar con mejor sustento la comprensión de otros poderes gubernamentales y dirigir la atención presupuestaria hacia áreas prioritarias de la institución.

Historia y contexto

En la primera mitad del siglo xx, los avances en el *accountability* solían ser producto de informes de comisiones temporales que normalmente respondían ante algún escándalo. Por ser cosas puntuales, sin mecanismo continuo para fiscalizar su puesta en práctica, estos cambios no tuvieron el impacto que nosotros deseábamos.

Aunque ese patrón cíclico —escándalo seguido por comisión temporal, reformas a corto plazo, falta de atención y de instauración adecuadas, y de un recrudecimiento del problema— es algo que todavía persiste en muchas partes. Recuérdese, por ejemplo, el escándalo de Rodney King en el LAPD, la Comisión Christopher y, 10 años después, lo de Ramparts. En los años sesenta comenzó a formarse, principal pero no exclusivamente en los Estados Unidos, un movimiento acerca de estructuras permanentes de *accountability*.

En el principio, los mecanismos impulsados eran externos, es decir, la idea principal era utilizar un mecanismo independiente de la Policía para recibir y atender quejas. En años posteriores, los mecanismos externos eran muchas veces rechazados por la Policía, que ofrecía poca colaboración o acato a sus dictámenes o recomendaciones. El aprendizaje principal de la primera mitad del siglo xx —la necesidad de mecanismos permanentes—, la experiencia de los 25 años transcurridos entre 1965 y 1990 y, en particular los resultados insuficientes de las llamadas “juntas para la recepción de quejas”, nos han dejado algunas lecciones importantes:

1. Para construir un *accountability* sostenible, la Policía tiene que ser tanto sujeto como objeto del proceso. De hecho, David Bayley, uno de los más acertados observadores de la Policía alrededor del mundo, sostiene que enfocarse exclusivamente a mecanismos externos tiende a prevenir el desarrollo adecuado de las estructuras internas de *accountability* de la Policía.

Es decir, la Policía tiene que aceptar, de alguna forma, que tiene que jugar un papel para asegurar que funcione. En los mejores casos la Policía debe persuadirse de que sus propios intereses están mejor servidos cuando son preactivos y hacen suyo el proceso de ser y demostrar que el *accountability* es una regla institucional. Si esto no se logra, la alternativa es obligar, mediante presiones constantes, a no obstaculizar, y por lo menos reconocer sus obligaciones y cumplir con ellas.

Vale la pena detenernos en este punto, porque las ONG, que se enfrentan cotidianamente a los efectos adversos del abuso policial y a su resistencia institucional ante la idea de un régimen, pueden pensar que no hay razón jurídica para negociar sobre derechos que no son

negociables. En términos formales, esto no es correcto: tanto la ley nacional como la internacional dicen que hay remedio (sanción apropiada) para abusos, delitos y faltas. Pero, en la práctica, sabemos que la Policía es capaz de frenar iniciativas en favor de la vigilancia de estos derechos y máxime cuando se trata de arreglos “extra” para agregar niveles más bien de escrutinio. Señalo aquí una regla, o mejor dicho una observación desde la experiencia, no una postura jurídica. Antes de dejar el tema, vale la pena recordar a los todavía dudosos que los derechos se protegen mucho mejor cuando las instancias oficiales están más de acuerdo con los que abogan por la *accountability*, que con los que están en contra, en una guerra perpetua, esforzándose por disminuir su impacto o resultado.

2. El enfoque exclusivo en casos individuales es una manera ineficiente de acabar con los problemas del abuso policial, porque éste normalmente tiene sus raíces en elementos más profundos de la vida institucional (políticas y prácticas, reclutamiento, capacitación, incentivos, cultura, supervisión, etc.) Para identificar a estos factores contribuyentes son necesarios los mecanismos de más impacto, aunque para ver estas cosas es conveniente examinar un caso individual.
3. El proceso de recibir y atender a los que presentan quejas es, además de un posible impacto sobre la actuación policial, algo psicológicamente importante para el individuo y la comunidad. Es decir, que las oficinas de recepción de quejas no hayan sido una solución para resolver el problema de la impunidad, no quiere decir que no sirvan para otros propósitos importantes.
4. Derivado de los anteriores, el *accountability* es, en la práctica, el resultado de múltiples mecanismos, tanto internos como externos. En la medida que estos mecanismos se complementen y multipliquen fuerzas, se tendrá un sistema verdaderamente capaz de lograr un cambio sostenible de comportamiento.

En concreto, tenemos que fortalecer e involucrar mecanismos internos de la Policía, enfocarnos de múltiples maneras tanto en el nivel de casos, como en el de políticas. Con estas ideas en mente, preguntamos: ¿Cuáles mecanismos pueden formar un sistema adecuado de *accountability*?

Mecanismos: elementos clave

No hay una respuesta única para todas las situaciones, pero si uno tuviera que encontrarla, podría pensarse en tres mecanismos que darían cobertura amplia y relevante:

1. Interno, de revisión y control del uso de la fuerza;
2. Interno, de investigación y sanción de malas conductas (el llamado asuntos internos), y
3. Externo, para dar escrutinio al policía.

En el caso de que la justificación de esta selección no fuera obvia, hago algunas observaciones al respecto. La autoridad usada en forma amplia es lo que entraña mayores riesgos para los problemas de derechos humanos. Es fundamental tener control sobre este elemento de la gestión policial, y hay experiencias exitosas para lograrlo. Pero en el nivel de control ejercido por la Policía, son inevitables los abusos y la mala conducta. En dichos casos, la capacidad de la corporación de investigar y sancionar son esenciales para la credibilidad institucional —tanto de los elementos como de las y los ciudadanos— porque ambos tienen que creer que las reglas son tomadas en serio por la Policía, si la institución pretende hacerlas vigentes.

Aunque hemos enfatizado la importancia de desarrollar mecanismos internos, también hay que subrayar que éstos van a funcionar mejor si siempre están sujetos a fiscalización, análisis y comentarios constructivos. Lamentablemente, es probable que se presenten algunos casos en los cuales el sistema interno no funcionaría adecuadamente. Por lo tanto será necesario recurrir a la capacidad externa de investigar y hacer saber los hechos. Si hay una verdad indiscutible que surge de la experiencia, es que se requiere de un equilibrio entre la función de los mecanismos de control interno y el escrutinio, la presión y la acción de entidades externas.

Entonces, ¿cuáles son los aspectos clave que los tres deben tener?

- *Accesibilidad.* Se necesita recibir información de varias fuentes, incluso de la ciudadanía, así como elementos, bajo las condiciones necesarias para mantener tanto la confidencialidad de la identidad de la fuente cuando es apropiada, como la integridad de la investigación.

- *Flexibilidad.* Los distintos tipos de información requieren de tratamientos distintos. Por ejemplo, una queja específica puede ocasionar una investigación también muy específica, mientras una información más general puede ser manejada como “inteligencia” recopilada y cruzada con otros datos hasta tener suficientes elementos específicos para tomar acciones concretas. Por otro lado, una información o algunas quejas sobre un problema menor deben ser procesadas aparte de asuntos de mayor gravedad, por razones de eficacia y control de calidad.
- *Orientación hacia la prevención.* Todos los mecanismos pueden y deben tener que ver con información de la cual se perciban elementos de riesgo en las prácticas o políticas. Debe actuarse sobre insumos de esta naturaleza. También en la revisión o investigación de incidentes, es importante no sólo manejar la perspectiva de si hubo culpa o no, sino la de que habría sido mejor manejar la posibilidad de actuar y de tomar acciones para evitar la repetición.
- *Flujo estratégico de información.* Como puede percibirse en lo antes mencionado, el flujo de información es fundamental. Los mecanismos tienen que recoger información relevante, procesarla bien y asegurarse de que llegue a quien pueda asegurar consecuencias apropiadas. Esto requiere de un manejo de información hacia el público, que es una manera de hacer presión sobre la Policía y, cuando muestra los pasos tomados por ella, un vehículo para sembrar confianza en el público. La información pública no sólo promueve *accountability* por medio de las malas noticias; también lo hace dando a conocer los avances y articulando estándares y expectativas para el comportamiento futuro.
- *Retroalimentación.* Ésta se deriva de la orientación preventiva y del flujo estratégico de datos. Significa que los formadores de la actuación policial —la academia, los manuales, los supervisores— deben ser receptores de análisis extraídos de los hechos, para que hagan los cambios preventivos necesarios.
- *Enfoque multidimensional.* Los casos son un prisma importante para evaluar a la Policía, pero para entender las raíces de los casos y atar al máximo el impacto, hay que examinar también las políticas y tendencias de la institución.
- *Relación constructiva.* De entre los mecanismos externos, es de particular importancia el sostener una relación constructiva con la Poli-

cía (es decir, en la mayoría de los casos, con su mando). En los mejores casos, la entidad externa es vista como una especie de consultor o interlocutor externo: crítico pero honesto, una fuente de análisis confiable y de ideas pertinentes. Uno de los modelos más prometedores es el de un auditor independiente, que no necesariamente desplaza los procesos internos de la Policía, sino que los supervisa, evalúa y somete a su crítica constructiva. Los resultados, a mi juicio, se deben principalmente a que exista un ambiente cordial entre la Policía y su fiscalizador, lo cual le da a la Policía un plazo importante para incorporarse.

¿Qué acciones pueden tomarse para promover el accountability?

Un paso importante es el de compilar la información necesaria para convencer sobre la necesidad de utilizar mecanismos nuevos. Esto implica, no sólo demostrar que no hay respuesta adecuada para los casos de abuso, sino también que es necesario hacer un análisis sobre los defectos de las políticas y/o las prácticas y los sistemas de control. Algunas medidas posibles:

- *Monitoreo.* Crear un banco de datos de casos denunciados o publicados por la prensa, de los que son señalados en informes oficiales de labores u otros, dados a conocer por los oficiales.
- *Enfoque sobre algo específico.* Una manera de crear una percepción de más atención es la de adoptar una comisaría o una unidad, o la de averiguar si hay información previa que indique la necesidad de contar con elementos específicos. La diseminación de la información comparativa provoca a veces un ciclo virtuoso.
- Entender y articular justificaciones que sean relevantes para la Policía y el público en general.
- En entrevistas con personas que acuden a sus entidades no gubernamentales, recomiendan que intenten utilizar los mecanismos existentes, internos y externos; entrevistarlos sobre su experiencia y resultados, y documentarlos. Hablar con oficiales sobre estos procesos. Si es posible representar o coayudar con el quejoso en estos procesos, hay que hacerlo y crear un récord.
- Pedir formalmente información y resultados sobre las quejas y denuncias conocidas.

- Buscar una idea que pueda ser el elemento central de una campaña, tal como la de crear una entidad nueva específica, como por ejemplo la de auditor independiente.

III. Construyendo alternativas colectivas. Alianza entre el sector académico y las organizaciones civiles

1. Escenarios en materia de seguridad

1.1. *Tendencias de las políticas públicas de seguridad*

Durante el seminario se reconoció a la exigencia de la población de más seguridad como un reclamo legítimo. Esta demanda es más viva dependiendo de las condiciones de inseguridad de cada región. En zonas en las que el fenómeno del narcotráfico se ha extendido, la inseguridad ha aumentado, lo cual ha suscitado el surgimiento de formas alternativas de reacción ante el delito (Rosales y Murillo).

Sin embargo, se hizo énfasis en que, escuchadas en esa realidad, las autoridades y diversos sectores sociales han impulsando en el contexto nacional y, muy marcadamente, en el Distrito Federal, una clara expansión del aparato punitivo (González Placencia y Azaola), y una liberalización de las instituciones de seguridad (Pérez), sin reparar en que lo más

acorde con un modelo democrático sería “tender más a la mediación y la intermediación” y, en general, a “resolver los conflictos con una visión más restaurativa que penalizadora” a la luz de un modelo de derecho penal mínimo (González Placencia).

Puede observarse un discurso de polarización y enfrentamiento grave, animado por algunos medios de difusión masiva, en el que se considera a los organismos de derechos humanos como obstáculos para la solución de los problemas sociales y como contrarios a los avances en materia de seguridad pública (Azaola). Para la sociedad civil, las estrategias para destrabar esa confrontación son una incógnita irresuelta.

La inercia autoritaria en curso (López Portillo), tiene como efecto “la sobresaturación del espacio público con autorizaciones y restricciones a la conducta de los particulares”, básicamente mediante la expedición de instrumentos jurídicos preventivos destinados a reducir “riesgos sociales”. Esta pretensión constituye un cambio de paradigma en la forma tradicional de entender la prevención delictiva que, según la tradición del derecho penal liberal, siempre debe realizarse *post factum*. El cálculo de riesgos “no puede hacerse únicamente sobre la base de la prevención delictiva, tiene que complementarse con la dimensión de los derechos” (Ríos).

No deja de ser paradójico que, no obstante la fuerte desconfianza en la Policía, la mayoría de la población consienta el establecimiento de esquemas que le confieran mayor poder al margen de controles efectivos (López Portillo).

En el seminario se hicieron múltiples referencias a las políticas en materia de seguridad y justicia penal que se han instaurado en el Distrito Federal, tanto en la esfera legislativa como en la ejecutiva. La redacción de algunas conductas definidas como infracciones en la nueva Ley de Cultura Cívica en esta entidad no permite constatarlas de manera “fiable”, lo cual les confiere un carácter “inevitablemente discrecional” (Ríos).

Es el caso de la disposición que sanciona “prestar un servicio en la vía pública sin que sea solicitado, y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo”. Como puede advertirse, en este supuesto se autoriza a sancionar a las personas no en razón de una conducta objetivamente verificable, sino en atención a las condiciones psicológicas de quien se siente amenazado, confiriendo con ello a los policías facultades cuasijurisdiccionales ampliamente discre-

cionales en detrimento de la libertad personal. Debe considerarse que conforme al paradigma de *derecho penal de acto*, la prohibición de conductas “en todo caso tiene que vincularse a la lesión de bienes o intereses jurídicos de entidad que puedan ser predicados de personas concretas” (Ríos).

Debe subrayarse que los principios aplicables al derecho penal desde el modelo democrático aceptan ser aplicados al “derecho penal administrativo, es decir, al concerniente a las infracciones administrativas y los procedimientos utilizados para sancionarlas”, además de que “las formas de prevención en materia de seguridad tienen consecuencias análogas a las penales” (Ríos).

La Ley de Justicia Cívica está dirigida a “reafirmar el consenso social” porque sus impulsores “suponen que hay una experiencia común de inseguridad y que es necesario legitimar la reacción punitiva por consenso”. Pero la ley debe obedecer a un juicio de valoración objetiva y no basarse en el reclamo social originado en un escenario de alarma (Ríos y González Placencia).

La aludida Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal “es violatoria del principio de presunción de inocencia” (aplicable también a la materia penal-administrativa), ya que autoriza a los agentes de la Policía a detener y presentar inmediatamente ante el juez al probable infractor, sin necesidad de más elementos de convicción que el solo señalamiento que cualquier persona haga contra el presunto infractor, la posesión por parte de éste de objetos o instrumentos asociados con la infracción o la existencia de huellas o indicios que permitan presumir fundadamente su participación en la infracción (Ríos). La introducción de estas facultades discrecionales de la Policía a las leyes cívicas constituye una extensión a ese ámbito de las potestades arbitrarias derivadas de la figura de la flagrancia por equiparación que, desde hace algunos años, se incorporó a la legislación penal del Distrito Federal.

La legislación aludida, según se señaló, “deja la puerta abierta a las violaciones de los derechos humanos de la población más desprotegida de la ciudad: niños de la calle, *franeleros*, limpiaparabrisas y mendigos” (Raczynska).

Por lo demás, la nueva ley fue calificada como “criminalizadora de la pobreza” y contraria al postulado de “primero los pobres” que han enarbolado las autoridades del Distrito Federal. Se señaló que las organizaciones civiles, así como los organismos públicos de derechos humanos,

no fueron muy prontos ni contundentes en su reacción ante la propuesta de ley referida y que tal circunstancia amerita un examen autocrítico (Ríos).

No es aceptable que las políticas públicas en materia de seguridad estén motivadas sólo por “el interés de mejorar la imagen” de una ciudad, y no por un interés auténtico de afrontar las causas del problema (Ríos).

Las reformas emprendidas en el Distrito Federal tienen como telón de fondo las recomendaciones hechas al gobierno capitalino por el ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani. Sin embargo, se pretende incorporar esas medidas sin acompañarlas de una amplia reforma policial similar a la llevada a cabo en aquella ciudad estadounidense al momento de establecer tales esquemas de seguridad (Salgado).

Cabe destacar que las autoridades no consultaron a las organizaciones de derechos humanos respecto de la iniciativa de ley ni tampoco tomaron en cuenta los comentarios que sobre la misma emitieron algunas de ellas (Raczynska).

La tendencia a la maximización del aparato punitivo que se observa en el Distrito Federal y, en general, en todo el país, es una de las razones que más reclaman la construcción de argumentos capaces de retraer la tendencia a ampliar el espectro de la penalización de las conductas y endurecer la reacción de la Policía.

Es un hecho que el esquema de “alarma social” que orienta las políticas públicas en materia de seguridad, legitima a la vez las *políticas duras* de las instituciones policiales y complica el panorama para los movimientos sociales, ya que se ha generalizado la idea de que “si los derechos se colocan en un lugar prioritario se debilita la posición de la autoridad frente al fenómeno delictivo” (González Placencia).

1.2. *El modelo sistémico vigente*

Las instituciones del Estado han sido ordenadas bajo la premisa de que “la seguridad pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales. Va más allá de la prevención o persecución de las conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia desde una posición sistematizada (...). Por ello, también la actuación de los poderes Judicial Federal y judiciales de las entidades federativas es

relevante en los resultados de las políticas integrales del combate a la delincuencia.¹

El Estado mexicano asume que la prevención del delito, la persecución del mismo, la impartición de justicia penal y la ejecución de las sanciones penales “son parte de un sistema en el que cada una de estas esferas alimenta a las otras (...); para que estas esferas puedan hacer bien su trabajo requieren que las otras funcionen adecuadamente; si una de ellas está fallando, el trabajo de las otras puede llegar a perder su objetivo” (Pérez).

La configuración actual del sistema de seguridad pública y justicia se caracteriza por su alto grado de dispersión de las autoridades involucradas. Uno de los efectos de esta situación es que existe una tendencia de las instituciones a descargar o desplazar su responsabilidad en otras (Salgado), lo que redundará en la dificultad de establecer un centro de imputación de responsabilidad claramente definido.

Si bien las funciones de prevención y procuración de justicia están delimitadas, pues se reconoce que aquélla acaba donde comienza esta última (Salgado), el planteamiento “sistémico” propone integrarlas a partir de objetivos compartidos.

La noción sistémica bajo la cual se ha ordenado al conjunto de instituciones con la finalidad de responder al problema de la seguridad ha sido objeto de críticas, al menos por dos motivos. Por una parte se ha dicho que la aglutinación de esferas que tiene objetivos, dinámicas y racionalidades distintos puede conducir a “que se pierda la eficiencia de cada una de ellas, pues se confunden funciones y responsabilidades” (Pérez).

Por otra parte, se ha advertido que uno de los efectos más nocivos del enfoque sistémico es que puede conducir al desconocimiento de que la naturaleza de los órganos de control de los tribunales no autoriza a colocarlos en un plano de coordinación con las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública, ya que eso los reduciría “a simples departamentos administrativos responsables de dictar una cuota predefinida de sentencias condenatorias, cuya cifra debe corresponder con las expectativas de las autoridades acusadoras y las de seguridad pública” (Ríos).

1. Introducción del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1996.

El modelo sistémico adoptado por el Estado mexicano favorece que el sistema de justicia “pierda su razón de ser como protector de la legalidad en cada caso concreto que juzga (en la medida en que desconoce que), los jueces actúan con igual eficacia cuando condenan al culpable que cuando absuelven al inocente” (Ríos).²

La sumisión de la judicatura se profundiza en la medida en que los jueces no se conciben a sí mismos como “garantes de la libertad del inocente” ni entienden al derecho penal como protector de quienes son acusados injustamente (Ríos). Ello, aunado a que se ha vuelto una práctica frecuente denostar en los medios de difusión a los jueces cuando liberan a algún acusado por falta de elementos para procesarlo o porque tiene derecho a la libertad bajo caución, debilita al Poder Judicial y a su función esencial de proteger a los derechos.

1.3. *El obstáculo de la desconfianza*

En el seminario hubo un consenso respecto de que la desconfianza de la población en la Policía es una causa y, al mismo tiempo, un efecto del agotamiento del modelo policial, así como de sus prácticas frecuentes de corrupción y de violación a los derechos humanos. La desconfianza se ha convertido en un lastre para la reforma policial, al mismo tiempo que profundiza el abismo entre la comunidad y las instituciones de seguridad.

Si bien “no es posible medir con precisión el impacto de la desconfianza hacia la Policía”, lo que es indiscutible es que representa “un costo de tipo estructural para la consolidación del Estado democrático de Derecho en México”, tanto por lo que se refiere a la persistencia en la violación a

2. Ríos, Carlos, Miguel Sarre, Luis Gómez y Antonio López Ugalde, *Propuestas para la transición en materia de seguridad, justicia y derechos humanos*, Fundación “Rafael Preciado Hernández”, A. C., Documento de trabajo 52, México, 2000, p. 21. Sobre la indebida subsunción del sistema penal al sistema de seguridad y sus consecuencias ético-jurídicas, véase González Placencia, Luis, “La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado)”, *Nueva Sociedad*, número 167, 2000, pp. 87-98.

los derechos humanos como en relación con el efecto de distorsión que ocasiona en la expectativa de certidumbre. Según un sondeo nacional citado durante el seminario, “nueve de cada 10 personas confían poco o nada en la Policía..., la mayoría no confía en ella, la mitad está dispuesta a tolerar el abuso por parte de la misma; además, se cree que la Policía puede, por sí misma, acabar con la delincuencia” (López Portillo).

También hubo consenso con respecto al aislamiento en el que se encuentran los agentes de la Policía, debido a que ellos tampoco confían en la población ni en sus superiores, lo cual abre una veta de acción para la sociedad civil: la de acercar e integrar a la comunidad y a la Policía en un ambiente de respeto y de reconocimiento mutuo (Tello).

La relación que se ha establecido entre la Policía y la población es de confrontación. Especialmente, la primera concibe a la segunda como “enemiga”. No será posible la reforma democrática de la Policía si no se logra que el ciudadano confíe en ella. No debe olvidarse que la actuación exitosa de la Policía depende, en buena medida, de la información que espontáneamente le proporcione la población, pero este proceso es imposible mientras que ésta no confíe en la institución (Ríos). En efecto, la desconfianza en la Policía provoca que los testigos de actos delictivos no le suministren la información necesaria una vez que llega al lugar de los hechos. Con ello pierde su única oportunidad de actuar con agilidad y certidumbre (Varenik).

Una de las consecuencias de la desconfianza es la disminución de la denuncia de los delitos que efectivamente ocurren. En general, “las personas tienen miedo a denunciar” (Tello), ya sea porque saben o sospechan de la existencia de ligas entre los autores del delito y las autoridades o porque se sienten indefensas ante posibles represalias de sus agresores. En ambos supuestos, las autoridades son responsables del desaliento de la denuncia ciudadana.

No debe perderse de vista que la desconfianza en la Policía y, en general, en el aparato de justicia, es seguida de prácticas de autotutela, venganza privada o ajusticiamiento (Tello y González Placencia), llamadas indebidamente formas de *justicia por propia mano*.

La desconfianza en las instituciones de seguridad pública ha tenido, al menos en el Distrito Federal, el efecto de la creación masiva de empresas de seguridad privada, cuyo registro y control excede las posibilidades de las autoridades, además de que convierte el derecho a la seguridad en un producto comercial al alcance de pocas personas.

1.4. *La frágil relación con la ley de la Policía y de la sociedad*

Las prácticas policiales obedecen en realidad no a la ley sino a acuerdos informales entre el poder político y la Policía, así como a arreglos entre los factores de poder dentro de la institución policial. La ley es utilizada discrecional y selectivamente sólo contra quienes rompen tales acuerdos informales. Poco o nada tiene que ver la norma escrita con la práctica policial (López Portillo).

La Policía se configuró como una institución sustraída a la ley desde sus orígenes; ha logrado obtener concesiones de parte del poder político y “espacios de autonomía” que le permiten ignorar la ley o utilizarla selectivamente como método de control interno en atención a criterios de oportunidad. A cambio, la Policía rinde lealtades al poder político (López Portillo).

La relación de la Policía con la ley es semejante a la que existe entre el resto de la sociedad y el orden jurídico. En general, la sociedad mexicana no considera a la ley como su referente principal, sino a códigos informales. En nuestro país, “el desdoblamiento entre las reglas formales y reales del juego es un fenómeno transversal, es decir, que atraviesa todas las esferas de relaciones, si bien adquiere connotaciones especiales y particularmente visibles en el terreno de la seguridad pública, principalmente en razón de la presencia de la Policía en el espacio público” (López Portillo).

Esta circunstancia conduce a un problema irresuelto en nuestro medio “que gravita de manera permanente” en los informes internacionales sobre la reforma policial. ¿Cómo construir una Policía democrática ahí donde la democracia es un referente débil para el conjunto de la sociedad? (López Portillo)

Es visible la inoperancia en el ciudadano promedio “de vínculos de apropiación que traduzcan las propuestas generales y abstractas del Estado democrático de Derecho en reglas concretas y prácticas para la vida diaria”. Por esa misma razón, “el conflicto entre las instituciones policiales y la ley debe leerse en clave de cultura” (López Portillo).

Lo anterior “desnuda la ausencia de fundamentos en aquella interpretación generalizada que observa los problemas de las instituciones policiales como un fenómeno independiente de los códigos sociales amplios. Esa lectura no es rigurosa porque hace a un lado los resortes de la tolerancia

precisamente social, sin los cuales las condiciones actuales de esas instituciones no podrían ser tales. Por ello, es necesario precisar el papel de la sociedad en la configuración real de nuestra Policía”.

Una posición extrema, en la que se sostuviera que es impensable lograr que la Policía observe la ley (al menos razonablemente) en tanto que la sociedad en general no haga lo propio, parece sin embargo insostenible. De admitir tal lectura, la sociedad civil se quedaría sin argumentos cuando, al señalar la violación de los derechos humanos y los actos de corrupción de la Policía (ambos contrarios a las leyes formales), la autoridad justificara estas acciones alegando que “también la sociedad suele violentar la ley” y que Policía y sociedad “están hechas de la misma madera”.

Cabe advertir, por otra parte, que la función de la ley es de orden “contrafáctico”, lo cual justifica conservar o introducir normas en los textos legales que, si bien pueden no ser comúnmente cumplidas por la autoridad o por el gobernado, no por ello han de ser derogadas o desconsideradas, ya que su exigibilidad deriva no sólo de su pertenencia al orden jurídico, sino de su correspondencia con referentes éticos contenidos en las normas constitucionales y en los tratados de derechos humanos.

Según lo han señalado distintos autores,³ en este caso la reflexión no debe centrarse en si las normas son o no aptas, “o si corresponden a la realidad”, sino en cómo hacer que se cumplan aunque sea en una proporción razonable. Se trata, pues, de un problema de eficacia de la norma, no de aptitud de la misma. Piénsese, por ejemplo, en las normas jurídicas que prohíben actos de corrupción o la violación de derechos humanos por parte de la Policía. El hecho de que sean violadas continuamente no significa que no deban subsistir como normas formales, sino que algo debe hacerse para que sean cumplidas. En este sentido, no sería acertado plantear que el “deber ser” deba ser adecuado al “ser”, sino sólo que éste debe ajustarse a aquél.

En un paradigma de Estado democrático de Derecho es impensable plantear que la observancia de la ley por parte de los agentes del Estado

3. Cfr. Raz, Joseph, *Razón práctica y derecho*, McMillan, Londres, 1975, y Jürgen Habermas, *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de la teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2a. ed., 2000.

ha de “esperar” a que se verifiquen los cambios de cultura necesarios en la población. Si se planteara que la ley sólo adquiriría sentido en la medida en que sus destinatarios experimentarían un cambio interno o cultural que los llevara a apegarse a la ley de forma espontánea, se llegaría al absurdo de proponer una gran *vacatio legis*, es decir, una gran suspensión de los efectos de todas las leyes inobservadas, hasta en tanto las y los ciudadanos y los agentes del Estado interiorizaran la ley y adoptaran actitudes frente a ella que les permitieran cumplirla de forma libre y voluntaria, lo cual, aunque deseable, no dejaría de ser sólo un propósito.

Según fue expresado en el seminario, “la Policía refleja a la sociedad que la crea”. Sin embargo, no debe desconocerse que mediante las herramientas de las políticas públicas pueden provocarse cambios sociales e institucionales, ciertamente limitados en cuanto a su materia y a su alcance, en aspectos que no deben verse irremediabilmente ligados a las actitudes y las ideas difundidas entre la población.

Es necesario, pues, distinguir entre aquellos aspectos de la reforma policial que pudieran estar condicionados a transformaciones amplias en la sociedad, de aquellos que pueden ser abordados de forma no mediata alcanzando consensos en la esfera de las decisiones políticas. En el primer caso estarían, por ejemplo, aspectos como la generación de actitudes de confianza y de reconocimiento social hacia los agentes de la Policía, mientras que en el segundo podrían ubicarse los aspectos de la reforma policial que tienen que ver con la formación institucional de los policías, así como en lo relativo a sus condiciones materiales de trabajo.

Los primeros son “de cuenta larga”, mientras que los segundos podrían ser planteados desde ahora, según las circunstancias. No parecen ser unos preferibles a otros, pero tampoco pueden ser abordados ni planteados bajo la misma lógica al momento de proponerse la reforma policial.

Otro ejemplo de aspectos “de trayectoria larga” de la reforma es el trabajo que debe realizarse, dentro y fuera de las instituciones, para encontrar y superar los motivos individuales y sociales por los que la Policía es violenta. Esta indispensable labor acepta, sin embargo, ser complementada con medidas inmediatas de política pública para prevenir la violencia policial. Ambas perspectivas son necesarias en un planteamiento de reforma policial, así como en la planificación de estrategias de acción destinadas a su materialización.

2. La construcción de un modelo democrático de Policía

2.1. Pautas para un cambio de modelo policial

Durante el seminario se insistió en la necesidad de impulsar una reforma policial de carácter democrático. Si bien este propósito pareciera redundante en un país en el que corren vientos de transición democrática en distintos ámbitos de la vida pública, la realidad es que “no se ha manifestado aún un debate público que articule la función policial a la consolidación de nuestra democracia”. Además, la información disponible permite sostener que la Policía mexicana fue concebida fuera de las “coordinadas democráticas” (López Portillo).

Entre los rasgos antidemocráticos de las instituciones policiales mexicanas destacan su diseño como instrumentos de control y no de protección de las y los ciudadanos, su relación viciada con el poder político, del cual obtienen concesiones y márgenes de autonomía a cambio de lealtad mediante acuerdos informales, y su comportamiento ilegal apuntado en la actitud indiferente de la población hacia la ley (López Portillo).

La reforma policial democrática amerita “un proceso por medio del cual, con base en el conocimiento teórico y empírico y la aplicación de instrumentos técnicos y metodológicos, se conduzca a las instituciones policiales desde un esquema de comportamiento signado por la arbitrariedad, hacia otro con cuatro principios: atención prioritaria al ciudadano, respeto a la ley, a los derechos humanos y transparencia” (López Portillo).

Durante el seminario se advirtió sobre el riesgo de emprender reformas policiales meramente formales —organizacionales o legislativas— que, al no estar “fundamentadas en argumentos que demuestren relaciones entre los problemas y las soluciones diseñadas para enfrentarlos”, están condenadas a no impactar ni en el comportamiento policial ni en la reproducción de las inercias (López Portillo).

Otra condición metodológica para la reforma policial es someter las decisiones a “evaluación” y a “filtros de racionalidad que anticipen resultados a partir de los éxitos y fracasos anteriores” (López Portillo).

Los modelos institucionales en los que ha sido introducida la Policía, tanto por los actores internos como por las autoridades políticas, no son aptos para la problematización de las decisiones, lo que ha permitido

postergar “la medición objetiva de los problemas y la necesaria instauración de ajustes estructurales” (López Portillo).

En otro orden de ideas, se señaló que a lo largo de los años se ha construido un imaginario colectivo según el cual la Policía es un aparato cuya función se limita a su reacción ante los hechos delictivos. A diferencia de otros países, en México no se ha iniciado un proceso que permita reconocer a la Policía como una institución capaz de “proponer por sí misma acuerdos de convivencia democrática” ni tampoco como un actor apto para desempeñar un “papel de gestor social que, como tal, participa de manera proactiva en la reconstrucción del tejido social” (López Portillo).

En el seminario se planteó que la función de prevenir delitos que tradicionalmente ha sido asociada a la Policía, debe ser sustituida por una nueva óptica que la vincule con el servicio al ciudadano y la “construcción de la comunidad”.

El agotamiento del esquema actual de prevención reactiva se debe en buena medida a que “no hay razones para establecer una conexión causal entre el comportamiento de la Policía y la tendencia del delito ni existe evidencia empírica que vincule causalmente a las acciones de la corporación con el cambio de estos indicadores” (López Portillo). Por lo demás, la complejidad del fenómeno hace imposible mostrar la causalidad entre la acción policial y la reducción del delito (Lisovsky).

En relación con lo anterior, se señaló que uno de los debates en marcha en Argentina es encontrar “los puntos estratégicos de intervención en un nuevo debate sobre seguridad”, que permita entender a la seguridad no como reducida sólo al delito y al problema de cómo hacer menos represiva la reacción ante el mismo, pero que no lleve a las organizaciones de derechos humanos a “trasladar el tema de la seguridad a las políticas sociales de forma abstracta” mediante fórmulas tales como la que reza: “Cuando seamos todos más ricos (o menos pobres) va a haber menos inseguridad” (Palmieri).

2.2. Referentes internacionales para la reforma policial

Los referentes internacionales adquieren una importancia crucial en un momento en el que México ha quedado aislado ante la reforma policial democrática emprendida en otras latitudes (en el norte, en el sur de

nuestras fronteras y en los países europeos). Los cambios en otros países han estado, hasta ahora, fuera de la vista de la Policía, pero también de los actores políticos, de la sociedad civil y de las instituciones académicas (López Portillo).

De ahí que un reto fundamental sea el de construir canales para hacer factible el conocimiento de las experiencias externas, entendidas como una fuente de enorme valor para quienes se ocupan del tema dentro de nuestras fronteras. La información sobre los procesos que están en marcha en otros países puede ser incluso “la clave detonadora de la experimentación que nos permita superar nuestro modelo policial convencional autoritario” (López Portillo).

El debate en materia de reforma policial puede ser, pues, nutrido “mediante la observación y el análisis de las experiencias en curso encaminadas hacia el cambio policial democrático emprendido fuera de nuestras fronteras”. En el seminario fueron presentadas las líneas generales de las reformas llevadas a cabo en Irlanda del Norte y en Perú (López Portillo).

La reforma policial en Irlanda del Norte “se propuso llegar a un modelo integral de refundación del servicio policial sostenido por el apoyo de toda la comunidad”. Asimismo, se planteó una propuesta sumamente audaz: “que existan medios abiertos, accesibles e independientes de investigación sobre las quejas contra la Policía y se establezcan acuerdos claros que permitan a la comunidad y a sus representantes políticos, articular sus perspectivas y preocupaciones respecto de la Policía” (López Portillo).

En la experiencia de la reforma policial irlandesa, resalta “la creación de un órgano colegiado integrado a la Policía por miembros internos y externos, el cual ejerce un control amplio y directo sobre el jefe de la misma”. Esto coloca a la Policía de ese país en el polo opuesto de la mexicana, en la que “los mandos policiales toman decisiones que nunca entran en sistemas de revisión, además de que trascurren fuera del escrutinio ciudadano” (López Portillo).

Como resultado de la reforma policial, los agentes irlandeses deben ser capacitados “en la técnica de resolución de problemas, de manera que en sus intervenciones atiendan sus causas y consecuencias” (López Portillo).

El caso de Perú revela que la clave sustantiva del método adoptado para la reforma policial es “la decisión de construir un proceso de cambio basado en información objetiva recogida por medio de un diagnósti-

co” en el que participen las universidades, las instituciones educativas y la sociedad civil en general. El reconocimiento de que antes de emprender cualquier reforma se requiere de un diagnóstico emanado de un proceso abierto a la comunidad, es algo no conocido en México (López Portillo).

2.3. Rendición de cuentas

En la actualidad, la vida interna de las policías del país está vedada para las y los gobernados, lo que constituye una negación del derecho fundamental a la información reconocido en la Constitución, además de que aleja a la sociedad de la posibilidad de plantear de manera informada alternativas de reforma policial (López Portillo).

De ahí que la rendición de cuentas (*accountability*)⁴ aparezca como una condición esencial para la reforma policial en México, pues este mecanismo favorece la labor de la Policía al estandarizar la información sobre su desempeño y sobre los retos de los elementos en su labor cotidiana, con base en la detección, la investigación, la fiscalización, la medición y el examen de conductas, no necesariamente ilegales o reprochables, así como por medio de la imposición de las consecuencias positivas o negativas correspondientes a cada elemento y a la institución como tal. En última instancia, esta función fiscalizadora se propone que los miembros de la Policía “asimilen en la práctica las lecciones de su experiencia” (Varenik).

Las propuestas en el sentido de dar mayores poderes a las policías deben ofrecer simultáneamente alternativas para imponerles mecanismos de control y rendición de cuentas más estrictos en la misma proporción en la que aumenta su poder (Salgado).

La *accountability* no debe concebirse como un medio de control externo a la Policía, o por encima de ella, puesto que ésta toma parte en el proceso: es sujeto de ella y no sólo objeto de fiscalización. Este proceso contribuye a que las responsabilidades se conciban como compartidas dentro de la institución (Varenik).

4. Sobre el uso y la traducción de este concepto, véase “Rendición de cuentas de la Policía”, de Robert Varenik.

Entre los principales aspectos a fiscalizar desde dentro de la Policía destacan el uso de la fuerza y el empleo de las armas de fuego, incluida una revisión minuciosa y cotidiana de cada evento en el que se usa la fuerza y se emplea un arma. Entre los aspectos de fiscalización hacia el exterior están los relacionados con los instrumentos que hagan público el quehacer de la Policía, no sólo con la finalidad de que la sociedad se mantenga informada, sino para que la Policía pueda recibir críticas, análisis y propuestas constructivas (Varenik).

Los mecanismos de *accountability* deben estar sujetos a reglas claras y preestablecidas y funcionar de manera transparente. Rendirán mejores frutos en la medida en que se complementen con los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos. En el caso mexicano, convendría explorar la posibilidad de crear comisarías o unidades independientes de auditoría externa de la Policía, como las existentes en los Estados Unidos, capaces de sistematizar información sobre el desempeño policial, entre otras funciones. Estos organismos funcionan como un interlocutor independiente que supervisa y evalúa los cambios realizados por la Policía y que alienta a la institución reconociendo sus logros ante la opinión pública (Varenik).

La rendición de cuentas es un mecanismo que permite incluir a la Policía en su proceso de reforma, lo cual es una condición esencial para el éxito de la misma. Es necesario reconocer en la Policía “cierto poder de reticencia” frente a los cambios y acompañar el proceso de transformación con análisis y consensos que le den legitimidad (Varenik).

2.4. *La pluralidad cultural y los modelos alternativos*

Durante el seminario, Bidulfo Rosales presentó la experiencia vivida por las y los habitantes de Tlachinollan, de la costa-montaña del estado de Guerrero, quienes conformaron en 1995 un sistema de justicia comunitaria (Policía Comunitaria), al cual se adhirieron alrededor de 40 comunidades. Esta alternativa surgió como respuesta al incremento del índice de inseguridad pública en la entidad y la región y, sobre todo, por la ineficiencia de las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia, esto es, por “la falta de interés de la Policía local” para detener a los presuntos responsables de los diversos delitos cometidos en la región: robos y violaciones, entre otros.

El modelo adoptado en la costa-montaña de Guerrero es considerado por sus promotores como una aportación universal de los pueblos indígenas a la justicia y que merece ser valorada, ya que representa la diversidad cultural, jurídica, lingüística y política. La Policía Comunitaria encuentra su fundamento en sus raíces indígenas, así como en el numeral 1 del artículo 9o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual establece lo siguiente:

Artículo 9o.

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

Sin embargo, consideran que la regulación en la materia es insuficiente y proponen la modificación del artículo 21 constitucional con la finalidad de que el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana (artículo 4o. constitucional) sea aplicado al ámbito de la seguridad pública.

Entre las particularidades operativas de la Policía Comunitaria de Tlacinollan destaca el hecho de que los detenidos no son puestos a disposición del Ministerio Público, sino de un órgano denominado *Coordinadora Regional*, conformado por siete comisarios municipales electos en una Asamblea Regional, la cual está integrada, a su vez, por 90 comunidades.

La puesta en marcha de este modelo ha suscitado conflictos con las autoridades municipales y estatales, las cuales lo han calificado de ilegal, además de que han arrestado a miembros de la Policía Comunitaria. El apoyo de las comunidades indígenas a este proyecto, así como la adhesión de los asentamientos mestizos, se debe principalmente, según lo expuso Bidulfo Rosales, a la *reducción de la delincuencia* en la zona, a la brevedad de los procedimientos seguidos contra los responsables de los delitos, al empleo generalizado de la pena de trabajo en favor de la comunidad y a la posibilidad de resolver los conflictos de manera inmediata por medio de la reparación del daño causado mediante la conciliación entre el inculpado y el agraviado.

Las comunidades están empeñadas —sostuvo Rosales— en encontrar una fórmula que haga posible, por un lado, satisfacer sus necesidades en materia de seguridad y ejercer su autonomía indígena y, por otro, cumplir con las exigencias de las autoridades municipales con el fin de obtener su reconocimiento. Asimismo, las comunidades están comprometidas a impedir que la Policía Comunitaria cometa abusos en el ejercicio de sus funciones y dispuestas a mejorar la capacitación de sus miembros.

El modelo de Policía Comunitaria de Tlachinollan y, en general, los modelos alternativos de seguridad y justicia, suscitaron interesantes polémicas durante los trabajos del seminario, las cuales giraron fundamentalmente en torno a la validez o a la pertinencia de estos sistemas de seguridad y su correspondencia con las propuestas de un modelo democrático de Policía.

Las objeciones y cuestionamientos a la Policía Comunitaria de Guerrero durante el seminario fueron múltiples. Uno de ellos consistió en que esta organización policiaca usurpa funciones que le corresponde brindar exclusivamente al Estado, lo cual pone en entredicho la legitimidad de las instituciones constitucionales derivadas del voto ciudadano (López Portillo).

Otra objeción manifestada fue la de que de aceptarse un sistema extrainstitucional como el adoptado en Guerrero “nos veríamos en la necesidad de aceptar a todos” (López Portillo). Algunos participantes consideraron incluso que conferir validez al modelo policial de Tlachinollan obligaría a reconocer al sistema de *ajuste de cuentas* empleado por las organizaciones del narcotráfico. Asimismo, se expuso que el peligro de impulsar sistemas alternativos de ese tipo propiciaría la división y la fragmentación, lo cual resulta contrario al propósito de construir un México incluyente “en el que quepamos todos” y en el que la justicia esté basada en la legalidad (Garza).

Otra fuerte crítica hecha al modelo referido señala que se trata de una propuesta de carácter “privado”, lo que lo sustrae de las exigencias previstas en las democracias para la creación y operación de las instituciones públicas que hacen uso legítimo de la fuerza. Según se manifestó, esta circunstancia debilita sustancialmente la validez democrática de la Policía Comunitaria.

Asimismo, este modelo encontró la comprensión e incluso la adhesión de diversos participantes, quienes opusieron argumentos a las descalificaciones dirigidas contra él. Por una parte, se advirtió que los

sistemas alternativos sustentados por el carácter indígena de las comunidades tienen apoyo en la legalidad, además de que hacen énfasis, por encima del castigo, en la conciliación y el resarcimiento.

Estos dos aspectos, según se indicó, distinguen a tales modelos del sistema de *ajuste de cuentas* utilizado por el narcotráfico en algunas regiones del país. En el seminario los participantes coincidieron en que las formas de autotutela practicadas por las organizaciones del narcotráfico no aceptan justificación ni deben ser consideradas como “sistemas de justicia”.

Se señaló que de reconocerse la posibilidad de otorgar una base constitucional y legal a la Policía Comunitaria, el siguiente paso sería reglamentar en detalle su configuración y operación con el fin de hacerla compatible con la Policía convencional existente en esas localidades y asegurar la coordinación entre ellas.

Por otra parte, se insistió en que el reconocimiento de la *pluriculturalidad* y del derecho a la autonomía por parte de los pueblos indígenas no debe ser visto como causa de división: *Hay muchos Méxicos*. Por el contrario, se debe profundizar en el reconocimiento de las diferencias sin que ello provoque formas de exclusión.

El representante de las comunidades guerrerenses señaló que la propuesta no debe ser considerada como “privada”, ya que se funda en los derechos colectivos de las comunidades.

Entre las alternativas que se vislumbraron para superar las objeciones dirigidas contra el modelo de Policía Comunitaria de Tlachinollan, Guerrero, está la de acudir a agentes externos y ajenos a la polarización política local y llevar a cabo tareas de autocritica (López Portillo).

Respecto de esta discusión, no deben perderse de vista algunas disposiciones constitucionales:

Artículo 2o. (...)

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

(...)

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios genera-

les de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres (...).

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno (...).

(...)

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución

(...).

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B.

(...)

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Por principio de cuentas, es necesario señalar que el modelo adoptado por las comunidades de Guerrero no se limita a la prevención del delito, sino que incluye medidas que corresponden a la función de procurar e impartir justicia, de modo que la discusión no puede plantearse exclusivamente en términos de "Policía Comunitaria", sino que debe ser abordada como "sistemas de justicia alternativa".

El derecho de las comunidades indígenas a la autonomía no está a discusión, pues ha sido establecido en el texto constitucional. Lo que puede someterse a debate es, en todo caso, el alcance y los límites de esa autonomía, en particular sus formas de organización para prevenir y castigar los delitos. Si bien la propia Constitución establece que la auto-

determinación debe ejercerse sin contravenir los derechos humanos, también debe reconocerse que todavía hay mucho que decir sobre la armonización del derecho colectivo a la autonomía y los demás derechos constitucionales, máxime que la reforma es relativamente reciente y que ambos tienen el mismo nivel constitucional.

Lo que parece inaceptable es descalificar de tajo la búsqueda e instauración de alternativas que, en el ejercicio de su autonomía, llevan a cabo las comunidades indígenas en materia de prevención del delito y de justicia penal. También lo sería que éstas se escudaran en su derecho a la autodeterminación para desconocer o violentar los derechos humanos fundamentales de quienes sean señalados como autores de un delito.

Es necesario considerar que los derechos humanos, entendidos como una razón del débil, tienen como consecuencia la protección de las minorías (González Placencia), entre las que se encuentran los pueblos indígenas, y también la protección de las *diferencias* y la pluralidad cultural. Ello, evidentemente, sin menoscabo de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución en favor de cada persona, independientemente de su pertenencia a un pueblo indígena.

La discusión sacó a la luz la necesidad de que los académicos dedicados al estudio de la seguridad y de las instituciones de Policía reúnan mayor información acerca de los proyectos de la Policía Comunitaria con fundamento en el principio constitucional de autodeterminación de los pueblos indígenas, con el fin de determinar en qué medida son acordes con los principios democráticos y los derechos de los individuos y de los pueblos considerados colectivamente.

Por último, el tema de la Policía Comunitaria lleva a su vez a otro: el de las diferencias y semejanzas entre el medio rural y el urbano. Si bien es cierto que hay principios del modelo democrático de seguridad que han de regir tanto en un medio como en otro, no pueden obviarse las peculiaridades que cada uno de ellos tiene y que han de determinar el modo de conceptualizar las funciones y prioridades de las instituciones de seguridad. Aunque la seguridad en el medio rural pueda no ser un tema prioritario por el momento, para el sector académico esto no significa que no lo sea para las organizaciones que se desenvuelven en el campo, así como para los millones de personas que radican en el mismo.

Con base en lo anterior, es importante incluir los puntos y reflexiones que a continuación se presentan:

1. Visualizar a la Policía Comunitaria (PC) como un proceso más amplio de autonomía y sumar a su agenda un método autónomico entre otros ámbitos.
2. La PC demuestra la ineficacia de la reforma constitucional indígena, pues el artículo 2, en la práctica, no admite la legitimidad y la legalidad del ejercicio de esa autonomía. Esto ha motivado innumerables detenciones de los integrantes de la PC.
3. En la agenda política, la PC pide un reconocimiento normativo pero que no signifique su *oficialización*. En este sentido, se pide un reconocimiento con base en los derechos sustantivos indígenas, porque al admitir su sistema normativo, *de facto* se reconoce a la PC. Lo anterior en razón de que el Estado concibe el reconocimiento de la PC mediante su integración a los cuerpos de seguridad estatal, lo cual contraviene al sistema de justicia comunitaria, porque justamente la PC no sólo realiza funciones policiacas, sino que representa a todo un sistema de procuración y administración de justicia sujeto a una regulación basada en los sistemas normativos de las comunidades que lo conforman.
4. La PC puede ser una expresión de la diversidad cultural, jurídica, lingüística y política, vista como una alternativa del enriquecimiento de la *democracia pluricultural*, alejada de cualquier propuesta "privada" o que busque fomentar la fragmentación.

3. La seguridad pública y los derechos humanos: sus mutuas implicaciones

Durante el seminario se puso de manifiesto que la relación entre los derechos humanos y la seguridad pública es una preocupación central tanto de las organizaciones civiles como de quienes se ocupan del estudio de ambos temas. Asimismo, fueron abundantes las referencias a casos de violación a los derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la seguridad pública, así como a las constantes amenazas que se ciernen sobre ellos en los planos político, legislativo y administrativo.

Entre los testimonios sobre violaciones a los derechos humanos están las constantes agresiones de parte de los agentes de seguridad

pública hacia miembros de comunidades indígenas en el estado de Chiapas, consistentes en el robo del producto de la venta de sus cosechas, así como en la obtención de confesiones de delitos mediante la práctica de la tortura (Centro Prodh-Centro "Fray Bartolomé de las Casas").

Algunos participantes dieron testimonio de que en el estado de Tlaxcala "la Policía suele no respetar a la víctima ni reconocerle su dignidad. Se burlan de ella, la hacen volver varias veces durante el proceso y no toman con seriedad sus denuncias". En esta entidad, según refirieron, "existe una profunda corrupción en la Policía y en el sistema de justicia, además de que los funcionarios no aplican los tratados internacionales en materia de derechos humanos, so pretexto de que no los conocen".

Asimismo, se advirtió que en el Distrito Federal se practican detenciones arbitrarias de manera sistemática, que el marco legal aplicable favorece éstas y otras violaciones a los derechos humanos y que las orientaciones legales promovidas por la actual administración y por el órgano legislativo local alientan los abusos y vejaciones, particularmente contra ciertos grupos vulnerables en situación de calle.

3.1. *Reflexiones sobre la noción de los derechos humanos*

Durante el seminario se señaló que a la opinión pública se le ha planteado un falso dilema, según el cual tendría que elegir entre mayor seguridad o el pleno respeto a los derechos humanos. De ese modo, la eficacia policial se ha condicionado al sacrificio de algunos derechos.

Esta falsa disyuntiva entre derechos humanos y seguridad debe combatirse haciendo patente que "proteger los derechos humanos es, en el fondo, proteger a las víctimas" (González Placencia). Asimismo, es indispensable advertir que las prácticas ilegales o violatorias de derechos humanos son, en sí mismas, gérmenes de mayor inseguridad y que, en ese sentido, "las propuestas sobre protección a los derechos humanos son un componente de la seguridad" (Palmieri).

Frente a esta encrucijada, debe promoverse la idea de que la reducción de la violencia en general está condicionada al fortalecimiento de la cultura de respeto a los derechos humanos y, en particular, al rechazo de cualquier forma de venganza pública o privada (González Placencia).

La sociedad civil debe realmente asumir "que respetando los derechos humanos las políticas son más eficientes". Debe estar convencida

de que sus propuestas realmente solucionan los problemas y no sólo sirven para “ganar el debate” público. También es necesario que las organizaciones promuevan la idea de que “los derechos humanos son una condición básica para que el sistema de seguridad sea eficiente”, en razón de que un esquema de respeto a esas prerrogativas “no causa efectos colaterales, a diferencia de un sistema no respetuoso de los derechos humanos” (Palmieri).

El dilema entre los derechos humanos y la eficiencia policial ha sido desdibujado por estudios realizados en otros países que miden el grado de eficiencia de las instituciones policiales que trabajan sujetas a altos estándares de derechos humanos, y se ha demostrado que de hecho son más eficientes que las policías que no se sujetan a estos estándares (Palmieri).

En el contexto internacional, quienes plantearon la reciente reforma policial en Irlanda del Norte señalaron no sólo que no hay oposición entre la función policial y los derechos humanos, sino que éstos “son vitales” para lograr los fines de la función policial (López Portillo).

No obstante las anteriores precisiones, la sociedad civil debe plantearse constantemente cómo hacer para que los derechos humanos aparezcan “no como un reclamo sectorial, sino como una condición necesaria para políticas de seguridad eficientes” (Palmieri).

En relación con lo anterior, debe tenerse presente que las nociones de *eficiencia* y *eficacia* policiales son un terreno que la sociedad civil todavía debe resignificar, dado que, desde ciertas perspectivas, podría plantearse que efectivamente una política poco respetuosa de los derechos humanos es más eficiente o más eficaz para ciertos propósitos (inhibición del delito e incremento de cifras de personas detenidas y condenadas, por citar algunas), “tal como sucede cuando las medidas de prevención se justifican sólo en el consenso social y no en los derechos fundamentales” (González Placencia). Es en este contexto que se ha subrayado que “una mayor eficacia policial no necesariamente es respetuosa de los derechos humanos” (Pérez).

Algunas discusiones se enfocaron a la conceptualización de los derechos humanos. Se señaló la necesidad de que las organizaciones de la sociedad civil “reconsideren” su noción de derechos humanos y de que, en la medida de lo razonable, la consensen y la hagan uniforme. Se advirtió que concebir a los derechos humanos sólo como “instrumentos”

constituye una simplificación de los mismos, pues con esa óptica se desconoce su papel central en la democracia. Las organizaciones, según se expresó, “deben trabajar para que los derechos humanos no sean simplemente un instrumento, sino un proyecto de sociedad” (Cortez).

Algunos participantes sostuvieron que no resulta conveniente considerar a los derechos humanos sólo como limitantes de la acción del Estado (Palmieri y Lisovsky), ya que plantearlo de esa manera podría consolidar la idea de que “sin derechos humanos, el Estado tendrá más capacidad de hacer” (Palmieri), lo cual redundaría en una mayor simpatía de la opinión pública con la restricción de los derechos humanos.

Se dijo que los derechos humanos más que ser entendidos como una limitante deben verse como “reglas del juego” (Palmieri), aunque semejante caracterización, si bien demuestra que los derechos humanos en general no aceptan ser vistos exclusivamente como limitativos, no ofrece una solución a la cuestión de si algunos derechos en lo particular, como lo son el derecho a la libertad personal, cuyo reverso es el derecho a no ser detenido arbitrariamente, o el de no ser dañado en la integridad física por el uso de fuerza policial excesiva, constituyen barreras al Estado que no aceptan ser entendidos de otro modo, sino como límites.

Al respecto, cabe recordar que los derechos humanos tienen sentido, precisamente, porque fueron concebidos “para limitar el abuso del poder”. Son una especie de “ley del más débil” que busca igualar las asimetrías entre quien tiene una posición de poder y el que está en condiciones de sufrir un abuso. Se trata, pues, “de un conjunto de disposiciones destinadas a limitar el poder” (González Placencia).

De hecho, las llamadas *generaciones de los derechos humanos* responden a la lógica de compensación: “la primera generación, la de los derechos políticos y las libertades ... *lo fue para proteger al individuo del abuso del poder que ejerce el Estado*; la segunda, la de los derechos sociales, *lo fue para compensar al desposeído del capital*; la tercera, la de los derechos relativos a la diversidad, *lo fue para compensar a quien es considerado diferente*, respecto del poder victimizante de la *mismidad*; la cuarta, la de los derechos difusos, *lo fue para proteger a las colectividades del poder transnacional*” (González Placencia).

De ahí que, en general, los derechos humanos que comúnmente son amenazados por la acción de las instituciones de Policía sean los llamados derechos de la primera generación: el derecho a la libertad personal,

a la integridad física y psicológica, el de la igualdad ante la ley, incluido el derecho a no ser discriminado, el derecho a la libertad de tránsito y, eventualmente, los derechos comprometidos en el proceso penal (principios del *debido proceso*).

Ello explica la existencia de propuestas de diversas organizaciones civiles y organismos públicos de derechos humanos enfocadas precisamente a su protección (Cfr. *Propuesta para erradicar el abuso policiaco en Chiapas*, Centro Prodh-“Fray Bartolomé”, y *Violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).

Lo dicho hasta aquí podría ayudar a desatar el nudo sobre la naturaleza de los derechos humanos. Para responder a la cuestión de si son o no *límites* a la acción del Estado, parece necesario no referirse a “los derechos humanos” de manera general, sino a aquellos específicos que comúnmente violenta la Policía, es decir, a los pertenecientes a la primera generación, los cuales constituyen, sin lugar a dudas, límites a la acción del Estado. Parece, entonces, que el reto de la sociedad civil es convencer sobre la necesidad y la bondad de poner límites a la acción de la Policía y, en general, de cualquier autoridad.

El error pareciera estar, entonces, en considerar que esos límites pueden ser vistos como uno de los motivos de la ineficiencia de las instituciones de Policía. Algunas organizaciones participantes en el seminario plantearon que uno de los retos de la sociedad civil en esta materia es “trabajar para que los derechos humanos no sean vistos como un obstáculo para la seguridad pública”, pero ello, evidentemente, debe hacerlo sin desvirtuar la función de los derechos humanos de corte limitativo, sino más bien dejando claro que, no obstante que están ahí para evitar que los agentes de la autoridad hagan ciertas cosas, no es válido invocarlos como pretexto para la falta de resultados.

En otro orden de ideas, se señaló que no es recomendable respaldar las propuestas destinadas a una mejor protección de los derechos humanos frente a la Policía, exclusivamente con el argumento de que dichas propuestas son acordes con los tratados internacionales, porque entonces en la opinión pública se puede generar la percepción de que esos instrumentos son un obstáculo para la eficiencia policial y que deben ser desconocidos: “Deben construirse justificaciones externas a los tratados” (Palmieri).

Asimismo, se expuso que la violación a los derechos humanos no sólo se genera cuando se infringe la ley. En ocasiones la semilla de la vulneración de los mismos proviene del mismo marco legal o de la inadecuación de las leyes inferiores a las normas constitucionales (Ríos y González Placencia), de modo que la concordancia de las políticas en materia de seguridad con los derechos humanos no puede reducirse al problema de cómo hacer cumplir la ley, sino que abarca la discusión sobre los contenidos de ella (López Ugalde).

De hecho, el sentido del marco normativo para el respeto a los derechos humanos es una “precondición epistemológica”, según la cual las prohibiciones, las sanciones y, en general, “las decisiones que afectan la libertad de los gobernados” han de obedecer, antes que a criterios de autoridad, a fundamentos racionales (Ríos).

Si bien podría demostrarse empíricamente que “una Policía que respeta a los derechos humanos es más eficiente” (Palmieri), su justificación admite también “un punto de vista axiológico”. En este sentido, la calidad, la cantidad “y, sobre todo, la necesidad de las sanciones y de las prohibiciones, así como de las formas y los criterios de las decisiones administrativas”, deben pasar la prueba de la justificación “ético-política” (Ríos), la cual no está condicionada a la esfera empírica.

3.2. *Condiciones para una mejor protección de los derechos humanos*

La adecuada protección de los derechos humanos requiere no sólo de la profesionalización de quienes litigan en favor de las víctimas de las violaciones, sino también de la capacitación de los jueces para aplicar los instrumentos internacionales de los que México forma parte, así como de su conocimiento de los criterios utilizados en la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos (Pérez, Palmieri y Salgado).

En la lucha de las organizaciones de derechos humanos contra los abusos de la Policía es necesario buscar legitimidad “en los propios actores” a los que se sirve, mediante la labor de levantar las denuncias y formular las reformas de políticas públicas. Por otra parte, es primordial considerar que en la tarea de colaborar con la Policía, las organizaciones de derechos humanos deben mantener siempre su autonomía, porque bien puede suceder que tiempo después de los trabajos en conjunto aparezcan motivos suficientes para

impulsar un proceso judicial contra las personas con las que se colaboraba, como lo pueden ser las violaciones graves a los derechos humanos. La independencia y la imparcialidad de la sociedad civil son, en buena medida, los cimientos de su legitimidad para colaborar con las autoridades (Palmieri).

Una de las alternativas para que el problema de la violación a los derechos humanos por parte de la Policía sea una cuestión más cercana a las organizaciones civiles es sumar a sus procesos a las personas que han sido, recientemente, blanco de violaciones graves a su integridad física o psicológica, a la libertad personal (detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas) o a la vida, por parte de los agentes de las instituciones policiales (Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS).

El litigio de casos seleccionados puede ser una táctica de incidencia en el ámbito de la seguridad, porque las controversias pueden poner de manifiesto las reformas que han de emprenderse para que casos similares no se repitan. De ese modo, las organizaciones van más allá de las funciones de consultoría jurídica gratuita, para convertir a casos particulares en palancas de las grandes causas de los derechos humanos, dando resonancia a los resultados de los juicios en el debate público. Los casos deben estar bien seleccionados para garantizar el triunfo en el debate (Palmieri).

Además de litigar casos paradigmáticos, la sociedad civil debe iniciar con la construcción de indicadores para la medición de fenómenos relacionados con la seguridad y los derechos humanos. El CELS de Argentina ha desarrollado un banco de indicadores disponible en su página *web* para medir la violencia policial, especialmente en lo que atañe al uso de la fuerza, el número de víctimas de la violencia en el contexto de acciones policiales, la vulneración del derecho a la defensa o acceso a la justicia y el cumplimiento de la ley

Es de especial importancia construir registros de los casos en los que los agentes de la Policía aparecen como víctimas de la violencia en el cumplimiento de su deber, ya que ello contribuye a no polarizar el debate ni a generar una lógica de “bandos”, como sucede cuando se presentan sólo cifras de víctimas de actos de fuerza por parte de la Policía. Asimismo, deben impulsarse políticas públicas para que no mueran o sean menos los policías lesionados, para lo cual ha de comprenderse cómo “la lógica del enfrentamiento complica tanto a la Policía como a la población en general” (Palmieri).

Los bancos estadísticos de indicadores deben hacerse a partir de decisiones sobre lo que se quiere demostrar con las cifras. La información recabada sólo será útil en la medida en que pueda someterse a interpretación con la finalidad de que, efectivamente, evidencien lo que se decidió demostrar. De hecho, “el punto más relevante en la construcción de indicadores de derechos humanos es la interpretación social de éstos” (Palmieri).

El secreto para un activista, desde el terreno de los derechos humanos, es propiciar respuestas al discurso de la seguridad, teóricamente sólidas y referidas a las circunstancias específicas. Los derechos humanos no pueden ser defendidos de la misma manera en todos los ámbitos; tampoco es adecuado construir todos los argumentos sobre seguridad con base en los derechos humanos (Lissofsky).

Por otro lado, en el seminario se señaló que “no todos los temas de derechos humanos están sujetos a indicadores empíricos; por ejemplo, la tortura simplemente no se justifica de ninguna manera en el discurso” (Varenik); ello debido a que la tortura, y otros derechos humanos, se han incorporado exitosamente “en el ámbito de la coerción política, esto es, defender tales prácticas se ha vuelto políticamente incorrecto” (Palmieri).

3.3. *Dignificación de los agentes de la Policía y respeto a sus derechos humanos*

Durante el seminario fueron frecuentes las referencias a las precarias condiciones materiales en las cuales los agentes preventivos de las policías locales del país desempeñan cotidianamente su labor: lugares de trabajo insalubres, jornadas excesivas, bajos salarios, inestabilidad laboral y falta de equipo e infraestructura. Asimismo, se puso de manifiesto que los policías se enfrentan, comúnmente, a un ambiente hostil dentro de la institución para la que laboran, y padecen arbitrariedades y malos tratos de sus superiores.

Esta situación tiene dos efectos igualmente adversos. Por una parte, impide que los agentes realicen adecuadamente las labores que actualmente tienen encomendadas y, por la otra, esto representa un obstáculo para que, eventualmente, lleven a cabo las nuevas funciones que implican el tránsito de un modelo tradicional de Policía a uno de corte democrático, como lo son las vinculadas a la noción de “atención prioritaria al

ciudadano” y con el desarrollo de sus “habilidades de comunicación” (López Portillo).¹⁰

Por lo demás, las precarias condiciones de trabajo de los agentes les han servido, y no sólo a ellos, como una justificación genérica de su deficiente desempeño o de su inacción en casos concretos de riesgo para las personas o sus bienes. Para ilustrar lo anterior, sirva de ejemplo lo expresado por un agente policial al ser entrevistado: “Se nos critica el que no actuemos en situaciones de riesgo, y es cierto, pero no tenemos con qué enfrentarlas” (Azaola). Muchos agentes se consideran imposibilitados para responder a las exigencias de su labor; sin embargo, no debe pasarse por alto que algunos de ellos llevan su situación al exceso de la victimización (Tello).

Resulta difícil discernir en qué aspectos la Policía podría actuar con eficiencia no obstante sus condiciones de trabajo y en qué casos existe, efectivamente, una relación causa-efecto entre la precariedad y el mal desempeño. Por otro lado, parece complicado justificar la aplicación de recursos económicos a la contratación de policías, los cuales se sabe o se cree que no estarán en capacidad de actuar adecuadamente por carecer de los medios que les aseguren condiciones dignas de trabajo y el equipamiento necesario.

Los miembros de las instituciones policiales también se desenvuelven en un ambiente adverso en la vía pública. La desconfianza de la población, pero también el debilitamiento de la autoridad que les confiere su calidad de miembros de la Policía, se traduce frecuentemente en actitudes indiferentes, irrespetuosas y hasta agresivas por parte de los habitantes. Las y los ciudadanos no se relacionan con los agentes habiendo reconocido su calidad de sujetos, sino simplemente como “oficiales” de la Policía (Tello).

La vaga y prejuiciosa noción que, en general, tienen los policías acerca de los derechos humanos repercute en la actitud que asumen respecto de los suyos y los inhabilita para invocarlos y defenderlos adecuadamente. No consideran a los derechos humanos como una garantía en su favor ni

10. El segundo de estos conceptos fue formulado por Ernesto López Portillo en su texto *Educación y entrenamiento policial para la democracia*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2003. Consúltense en http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez_portillo/.

a las instituciones de protección como sus aliadas. Resulta necesario que los policías entiendan adecuadamente qué son los derechos humanos, tanto para respetarlos como para exigirlos (Azaola).

Muchos policías piensan que “los derechos humanos” son un obstáculo para su trabajo y, no sólo eso, sino que, a partir de su aparición, “perdieron sus garantías para trabajar” (Azaola). Sin embargo, no se percatan de que en la medida en que se erosiona o debilita el discurso de los derechos humanos o de las instituciones encargadas de proteger sus propios derechos frente a sus superiores, las posibilidades de que operen en su favor se apagan.

El escepticismo de los agentes policiales respecto de la ayuda que pueden darles los organismos públicos de protección a los derechos humanos en caso de sufrir una violación, tiene al menos dos aristas. Por una parte, la confusión de muchos agentes respecto de sus derechos. Es factible que consideren “derechos” a los que no lo son y los tomen como prebendas o privilegios ilegales. Por la otra, es necesario indagar en qué medida la desconfianza de los agentes respecto de esas instituciones se debe a la vacilante o poco comprometida intervención de éstas en casos que han sido sometidos a su consideración por los agentes de Policía, o incluso a su actuación sesgada o parcial en algunos asuntos.

4. La incidencia de la sociedad civil

4.1. *Lineamientos para la incidencia*

Los escenarios democráticos son favorables para transitar de un esquema de defensa de los derechos humanos basado en la denuncia a uno en el que se incida mediante “procesos de formulación de políticas públicas”, los cuales consisten, esencialmente, en “impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas y promover un ejercicio de los derechos, en particular sobre los sectores más desprotegidos” (Palmieri).

De hecho, una de las formas más exploradas con las que pueden complementarse las labores académicas y las acciones directas de incidencia es la “presentación de propuestas y dictámenes, tanto legislativos como de funcionamiento institucional” (Palmieri).

La formulación de políticas públicas en materia de seguridad pública es, pues, una de las principales vías de participación de la sociedad civil (Lissovsky). Para fortalecerla, las organizaciones sociales deben buscar la suma de intereses y la alianza con diversos actores sociales. Ello dará fuerza a sus propuestas y permitirá “detonar el cambio democrático de la Policía” (López Portillo).

En el caso de México, algunas organizaciones civiles han dirigido sus esfuerzos no sólo al trabajo de campo, sino también a la promoción de reformas legislativas y administrativas, estableciendo agendas de trabajo con las autoridades directamente responsables e, incluso, con gobernadores y otros funcionarios de alta jerarquía administrativa (Centro Prodh-Centro “Fray Bartolomé de las Casas”).

Es importante que en el trabajo con el Poder Ejecutivo o con las instituciones de Policía las organizaciones no se limiten al momento de impulsar políticas en materia de seguridad. Deben explorar las posibilidades de colaboración con el Poder Legislativo y, sobre todo, con el Judicial, que ha sido tradicionalmente marginado del marco de incidencia de la sociedad civil (Palmieri).

Una alternativa específica de integración y colaboración entre los sectores académicos y las organizaciones civiles es la incorporación de investigadores destacados en las comisiones o cuerpos directivos de las organizaciones civiles (Palmieri), con el propósito de que acompañen activamente a los procesos de incidencia.

Deben promoverse alianzas entre los actores preocupados por los derechos humanos, porque en ocasiones algunas diferencias de concepción sobre las cosas los distancian. Es preferible encontrar un único punto de coincidencia y explotarlo como detonador de unidad en la acción, que subrayar las diferencias y romper todos los nexos, o forzar la unidad presentando pliegos petitorios con muchas demandas que pueden contradecirse. Pero más importante que aliarse con quienes ya son afines es encontrar el modo de acercarse a sectores distanciados que se han tenido, tradicionalmente, como adversarios o “enemigos” (Palmieri).

La sociedad civil debe asumirse como una “fuerza externa” capaz de favorecer los cambios en la Policía. Para ello es indispensable que la red de organizaciones “se apropie de la idea de que la eficiencia policial le compete”.

Otra de las formas de participación de la sociedad civil es el monitoreo sistemático de las políticas públicas en esta materia (Lissovsky), así como de las acciones específicas de ejecución de las mismas. Es evidente que, en este punto, la labor del ámbito académico puede ser de utilidad para las organizaciones, ya que puede contribuir a establecer y afinar los indicadores necesarios para realizar la labor de escrutinio ciudadano, así como para definir modelos de interpretación de los resultados.

Las alternativas de participación ciudadana no deben limitarse al monitoreo de las políticas públicas ni a la formulación de reformas a las instituciones de seguridad pública. La sociedad civil puede también contribuir a “la restauración de una convivencia armónica entre las y los gobernados y en la activación de la corresponsabilidad en la prevención del delito”, sin que ello represente la invasión o la suplantación de las funciones de las autoridades (González Placencia).

En el campo social es necesario trabajar para convencer a la comunidad de que es posible la convivencia en un entorno no violento. Para ello es preciso abrir espacios de interacción de los actores comunitarios fuera de los escenarios cotidianos de convivencia. Es indispensable, además, propiciar una cultura de la legalidad, revirtiendo la idea de que “la ley sólo sirve a los ricos” (Tello).

La aplicación de encuestas, la organización de grupos de enfoque y, en general, la creación de condiciones para que los miembros de la institución se expresen y dialoguen con la sociedad, son herramientas de gran utilidad para que la Policía se apropie de las reformas planteadas y éstas puedan tener viabilidad (López Portillo y Azaola).

La sociedad civil está llamada a impulsar la generación de procesos de “reflexión” y de “auto observación” al interior de la Policía, porque se trata de asignaturas todavía por iniciar (López Portillo).

Debe considerarse que, a pesar de las resistencias, el acercamiento directo entre la comunidad y el agente de Policía, y el reconocimiento de éste como sujeto, crea y refrenda los lazos de confianza y favorece el reconocimiento de los agentes como personas antes que como oficiales (Tello).

La sociedad, más que descalificar de tajo las cifras oficiales, debe hacer énfasis en la interpretación de las mismas: qué se puede extraer de ellas y qué no se puede, qué uso se les dará, qué esconden y qué revelan. Las organizaciones tienen que decidir cuáles datos vale la pena

juntar. Se trata de crear sentido en razón de qué debate se quiere generar (Palmieri). Por ejemplo, centrarse sólo en las cifras sobre muertos por el uso excesivo de la fuerza, podría alimentar la percepción de que no vale la pena registrar las violaciones a los derechos humanos que no acaben en un homicidio.

Registrar los casos en los que los agentes de la Policía sean víctimas de violencia en cumplimiento de su deber, ayuda a no polarizar el debate como sucede cuando se presentan sólo cifras de víctimas de actos de fuerza de la Policía (Palmieri).

Una de las formas de disminuir la violencia en el plano social es realizar campañas en materia de armas de fuego, en las que se señale que está más inseguro el que posee o porta una de ellas, que el que no las tiene (Lissovsky).

Si bien los miembros de la sociedad civil pueden exponerse a algunos riesgos al emprender campañas para la disminución de las armas de fuego, en el caso de la organización brasileña Viva Río se produjeron algunas tensiones con los productores de armas, pero no existieron nunca amenazas de parte de éstos. Ciertamente, esa organización no logró ningún tipo de colaboración por parte de los fabricantes de armas. Lo importante para tener éxito en las campañas de desarme es lograr alianzas con los actores políticos clave (Lissovsky).

Un argumento fuerte contra los productores de armas es que “terminan siendo utilizadas para actos delictivos, y que el 50 por ciento de los delitos son cometidos por personas que no tenían historial criminal y los cometieron por causas fortuitas debido a que poseían un arma. Si no la hubieran tenido, sería casi improbable que los hubieran cometido. Entre más armas, más violencia” (Lissovsky).

Las estrategias de acción de la organización brasileña Viva Río atienden a cuatro ejes fundamentales: la inclusión de la juventud en riesgo, por ejemplo, organizando actividades deportivas complementadas con tareas de formación en derechos humanos; el control de las armas ligeras, la reforma del sector de seguridad pública y el impulso de proyectos de desarrollo local (Lissovsky).

Los miembros de las organizaciones civiles que han llevado a cabo experiencias de incidencia en materia de seguridad en el estado de Chiapas, entre ellas el Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, la Comisión de Defensa de los Derechos Indígenas de Bachajón, la

Comisión de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdoba”, la Coordinadora de Organizaciones Civiles por la Paz y el Centro “Miguel Agustín Pro Juárez”, tienen claro que “las propuestas de incidencia deben construirse con un enfoque global” y sobre la base de una clara comprensión del contexto en el que se desenvuelve la comunidad y de sus condiciones sociales, con el objeto de “abordar la problemática en todas sus dimensiones” y no limitarse sólo a hacer propuestas desde el enfoque legal (Herrera).

Estas organizaciones documentaron la persecución y la agresión policial en comunidades indígenas, tales como torturas destinadas a obtener confesiones de delitos no cometidos y violaciones a la libertad personal y al debido proceso. En muchos de los casos se observó que la agresión obedecía a la posición política de la víctima.

Después de identificar las deficiencias de la Policía, estas organizaciones hicieron una propuesta de reforma legislativa en la que se preveía la creación de una Fiscalía Especial en la Procuraduría del estado, encargada de la atención a las víctimas, las modificaciones en materia de reparación del daño, el monitoreo ciudadano de la Policía, la creación de un sistema de incentivos, la revisión del sistema de reclutamiento y los principios para la capacitación en el uso de armas.

En el mes de abril de 2003 se presentó esa propuesta. Después de ello se celebraron distintas reuniones que resultaron infructuosas. Ante la falta de sensibilidad gubernamental e institucional, los organismos participantes en la propuesta decidieron hacer público su planteamiento. Como consecuencia, se fijó una fecha para sostener una audiencia con las autoridades correspondientes y se inició un proceso de colaboración.

Más adelante se inició la formulación de una iniciativa de reforma a la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, acorde con lo estipulado en estándares internacionales, pero el gobierno del estado la rechazó argumentando que era “inconstitucional”.

Después, se hicieron señalamientos en materia de formación policial, vinculación con la comunidad y remuneración a los agentes. Las autoridades respondieron mediante la elaboración de un plan de capacitación basado en algunos artículos constitucionales.

La falta de sensibilidad del gobierno, así como la carencia de compromisos de su parte, provocó el estancamiento de las pláticas, las cuales no se han reanudado debido a diferencias esenciales entre los interlocutores. Las organizaciones decidieron iniciar una campaña, junto con

la comunidad y la población, para que opinaran sobre qué quieren de la Policía, las facultades que debe tener y la violencia policial. De ahí resultó la necesidad de plantear un modelo alternativo de Policía Comunitaria.

4.2. *La reforma policial atañe a la Policía*

Durante el seminario, distintos especialistas expusieron que ninguna reforma que se haga a la Policía puede ser seria y viable sin incluirla. Se consideró que “cualquier proyecto de reforma policial que aspire a producir cambios de fondo requiere que sus miembros lo conozcan y estén dispuestos a llevarlo a cabo” (Azaola).

En el mismo sentido, se advirtió que “la Policía puede frenar una reforma si no se la apropia de antemano”, y que los cambios en las instituciones policiales sólo se pueden lograr “a partir de un consenso”. Ésta es “la regla de cualquier reforma” (Varenik).

Las propuestas de reforma policial deben ser planteadas a la Policía; ello implica hacerlas de su conocimiento y favorecer las condiciones para “que estén dispuestos a llevarlas a cabo” (Azaola). Además, tales propuestas deben responder a sus necesidades y tras reconocerlos como sujetos de diálogo (Tello), ofrecer respuestas a sus problemas (Azaola). Asimismo, es indispensable que la Policía “se apropie” de la reforma que debe emprenderse para que ésta tenga viabilidad (López Portillo).

Sin tomar en cuenta que muchos policías “se resisten a la posibilidad de cambio”, la sociedad civil debe reconocer el potencial que muchos de ellos tienen para ser agentes del cambio dentro y fuera de la Policía. Debe tenerse en cuenta que muchos de ellos “no rehuyen comprometerse a cambios concretos” (Tello).

Por otra parte, se indicó que si bien la Policía no puede hacer por sí sola la reforma policial, “tampoco puede llevarla a cabo la sociedad civil por su cuenta sin sumar a la Policía a dicho esfuerzo” (Lissovsky).

La interlocución con la Policía requiere, en primer término, de una actitud de disposición y apertura por parte de la sociedad civil. Pero también es indispensable que ésta se aproxime al diálogo con las instituciones policiales como una forma de “contrapeso” (Culebro). Ésta es una condición para que las propuestas impulsadas por las organizaciones sean escuchadas y consideradas por aquéllas.

4.3. *El trabajo de incidencia en la opinión pública*

Los participantes coincidieron en que uno de los retos de la sociedad civil organizada es revertir la percepción que sobre el problema de la seguridad tiene la opinión pública, comenzando por su concepción de la Policía como un aparato represivo (López Portillo) y por su vulnerabilidad ante los esquemas de “miedo”, “alarma social” y “emergencia” difundidos especialmente por los medios de difusión (Ríos, Tello y González Placencia).

La sensación o percepción de inseguridad, conocida como inseguridad subjetiva (Pérez), prepara al público para la implantación de medidas “duras” y para “legitimar” modificaciones legislativas (Raczynska), además de que lo anima a ceder parte de sus derechos a cambio de la promesa de una mayor seguridad (González Placencia).

Por lo demás, la disposición para el sacrificio de derechos revela que la mayoría de las personas no se considera destinataria de las políticas de endurecimiento ni tampoco piensa en que los efectos inaceptables de esas políticas pueden alcanzar a las personas de su círculo inmediato. “El delincuente es siempre *el otro*, siempre es alguien ajeno” (Tello). Dicha circunstancia habla no sólo del grado de fragmentación social de nuestra sociedad, sino también de una actitud generalizada de indiferencia hacia lo que ocurra con los desconocidos.

Diversas organizaciones han incluido en sus esquemas de incidencia el trabajo con los medios de difusión, así como la organización de campañas dirigidas a la población, tanto para comunicar sus actividades y consultar a la población sobre temas relacionados con la seguridad, como para enfocar el debate e informar sobre las circunstancias en las que se llevan a cabo ciertas acciones policiales.

La estrategia seguida por Viva Río para involucrar a los medios de difusión en los asuntos que han interesado a esa organización, es la de sostener reuniones mensuales en las cuales se han debatido temas relacionados con la seguridad pública. Como los medios de difusión están ávidos de información, de asuntos, de problemas, se les provee de datos bien documentados y, con ello, se gana su confianza y se logra involucrarlos. Esta organización lanza tres o cuatro campañas públicas al año con la finalidad de aclarar la discusión y centrar la atención en lo verdaderamente importante (Lisovsky).

IV. Conclusiones

En relación con la construcción de un modelo democrático de Policía

- Un concepto de Policía democrática puede ser formulado en los siguientes términos: “La Policía es un órgano civil y profesional del Estado, responsable de hacer cumplir la ley de manera imparcial, en estricto respeto a los derechos humanos, sujeta a control, obligada a rendir cuentas y capaz de fomentar una convivencia democrática;”
- Conforme al modelo tradicional, la Policía es de corte burocrático, además de jerárquica y centralizada, enfatiza el valor de la disciplina al interior, tiende a la endogamia, orilla a los subordinados a actuar en razón de los beneficios informales que les permite satisfacer a sus superiores y produce una percepción ciudadana hacia la institución como un medio de represión;
- Por el contrario, un modelo democrático de Policía se distingue porque en ella predominan la horizontalidad y la descentralización; los miembros de la institución tienen un margen de autonomía y participan en la toma de decisiones; se sobreponen los aspectos cualitativos como el grado de confianza de la población en la Policía a los meramente cuantitativos como el número de detenidos; el modelo policial no está basado sólo en el consenso social sino en el paradigma racional de los derechos humanos y, por último, la Policía no responde a un esquema de confrontación entre los derechos humanos y la eficiencia.
- Una Policía democrática hace un uso racional de la fuerza; opera con base en datos objetivos proporcionados por acciones de inteligencia; se enfoca al bienestar del ciudadano y a dificultar que se cometan deli-

tos; mide el fracaso de sus labores de prevención en función del mayor número de sancionados por el sistema penal; está vinculada a organizaciones relacionadas con la salud, el deporte y la cultura; mantiene vínculos con la comunidad mediante consejos públicos abiertos en los que se discuten las políticas policiales, además de que está sometida a mecanismos de transparencia y rendición de cuentas;

- La Policía democrática es una institución promotora del sentido de comunidad antes que una fuerza meramente orientada a la reacción frente al delito;
- Si bien la discusión acerca de lo que son los derechos humanos y en cuáles de ellos debe fundarse el modelo de Policía todavía debe ser agotada. En general el modelo democrático está basado en los derechos constitucionales y en las prerrogativas reconocidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- Entre los principios que inspiran al modelo democrático de Policía destacan los de legalidad, de independencia, de profesionalismo, de responsabilidad, de transparencia y rendición de cuentas y de imparcialidad;
- El *principio de legalidad* exige a la Policía y a sus agentes hacer sólo lo que le está expresamente permitido por la ley;
- El *principio de independencia* implica que la Policía no debe depender, en el plano operativo, de otros cuerpos del Estado, lo cual supone además independencia de los criterios de oportunidad política, especialmente cuando implican el quebrantamiento del principio de legalidad;
- El *principio de independencia* tiene también una dimensión individual, ya que implica que los agentes no pueden alegar obediencia debida cuando una orden es contraria al cumplimiento de la ley.
- El *principio de profesionalidad* implica que la Policía debe actuar con base en fundamentos técnicos bajo criterios de información, planeación, capacitación continua, evaluación del desempeño y medición del impacto y, en general, dentro de un marco de condiciones técnicas que garantice que la Policía actúe a partir de esquemas de racionalidad y no “intuitivamente”;
- La profesionalización de la Policía supone condiciones dignas de trabajo para sus miembros, incluyendo no sólo el tema del salario, sino todos los aspectos necesarios para el respeto de sus derechos laborales, como el de la representación colectiva. Se advirtió, sin embargo, que los

- sindicatos de las policías pueden ser considerados como “enemigos del cambio”, por lo que el tema debe ser planteado con la mayor cautela;
- El servicio civil de carrera (ingreso o selección, egreso, separación y promoción, entre otros), es también una condición de profesionalización de la Policía;
 - La función policial tiene un *carácter civil*, lo cual significa que es contraria a un modelo democrático de Policía el asignar el mando de las instituciones policiales a personas vinculadas al ámbito castrense o militar;
 - Los principios que deben regir al modelo democrático de Policía son de carácter formal y permiten reconocer las desviaciones del modelo policial vigente, así como construir un “horizonte de sentido” hacia el cual encaminar el trabajo dentro y fuera de la Policía;
 - Conforme al *principio de responsabilidad*, los miembros de la Policía deben responder por sus actos mediante la aplicación de un régimen disciplinario sujeto a los principios del debido proceso;
 - El *control externo* y la *supervisión* de la Policía puede ser encargada a organismos tales como las auditorías independientes de Policía desarrolladas en los Estados Unidos, que ejercen un control de carácter múltiple mediante la observación del desempeño institucional y la intervención frente a desviaciones, así como mediante la recepción de quejas de las y los ciudadanos contra irregularidades y abusos de la Policía. Este mecanismo permite el incremento de la calidad del servicio policial a partir de la revisión de casos concretos, del sistema disciplinario interno y de investigación y análisis sobre el perfil de la institución. Lo fundamental de estos esquemas de control es que no dependen de la Policía, de modo que puede ejercer un contrapeso real con autoridad jurídica y legitimidad política, y
 - El *principio de imparcialidad* obliga a que la Policía no actúe de manera discriminatoria ni con base en prejuicios, es decir, que lo haga con neutralidad, pero también implica que, ahí donde haya situaciones de desigualdad, aplique criterios compensatorios.

En relación con la incidencia de la sociedad civil

- La envergadura del problema de la incidencia en las políticas de seguridad pública hace necesaria la articulación de actores y de posibi-

lidades. Esta articulación debe tener metas concretas y estrategias específicas para llegar a ellas;

- En general, las organizaciones civiles deben revisar sus prioridades con el objeto de establecer qué lugar ocupa en su agenda el asunto de la seguridad pública y los temas conexos;
- La capacitación de la sociedad civil para incidir en las políticas de seguridad requiere de herramientas de tipo técnico, así como de marcos teóricos de referencia. Es necesario, también, orientar a la comunidad en general;
- El fortalecimiento de la capacidad de análisis contribuirá a dar mayor credibilidad a la información que exhiba la sociedad civil, así como a sus aseveraciones, señalamientos y predicciones;
- Es necesario emprender una revisión del marco institucional en el que las autoridades se desempeñan, particularmente en lo relativo a la obtención de resultados, al impacto y a la rendición de cuentas, con el fin de articular los esfuerzos de las organizaciones con los del sector académico;
- Deben identificarse con claridad los distintos ámbitos en los que impactan las políticas de seguridad pública, con la finalidad de manejar adecuadamente las estrategias de incidencia;
- En el análisis para determinar las estrategias de incidencia, lo local no debe desplazar a lo nacional ni viceversa;
- Los productos de la reflexión, como los surgidos de este seminario, deben ser ampliamente difundidos;
- Una línea de incidencia es la difusión de los casos documentados, así como de los éxitos de las organizaciones, poniendo énfasis en la claridad del discurso de denuncia y asumiendo el lugar desde el que se plantea. Además, la documentación de los casos requiere del desarrollo de técnicas y estrategias que permitan la identificación de los patrones de actuación policial, lo que a su vez permitirá hacer predicciones, presentar propuestas y refutar hipótesis;
- Las organizaciones deben saber reconocer las situaciones de peligro cuando abordan temas álgidos, con la idea de detenerse y esperar una coyuntura en la que se reduzcan los riesgos. Asimismo, deben decidirse por los puntos a considerar para la documentación de casos, entre ellos la periodicidad, la recopilación de la información, las reglas para la selección de casos y los formatos para divulgar los documentados;

- Por otra parte, resulta indispensable diseñar estrategias que superen al esquema de la denuncia, con el fin de evitar que los medios descalifiquen la actividad de las organizaciones;
- Otras líneas de incidencia son las del monitoreo y las de los mecanismos de control y seguimiento, que incluyen la creación de métodos de rendición de cuentas, la construcción de indicadores de desempeño y de iniciativas de impacto de las políticas utilizadas;
- La *auditoría* es una estrategia de incidencia que tiene la finalidad de evidenciar que, en los casos de ineficiencia o cuando se cometen errores, la autoridad pudo haber actuado de una manera diferente. Abarca el monitoreo de la aplicación normativa, la medición de la eficacia y la transparencia institucional;
- Una tercera línea de incidencia es la de fortalecer la interlocución, la cual exige tener claridad sobre las cosas que son necesarias para hacerse escuchar, así como las que permitan escuchar a las autoridades;
- Debe explorarse la posibilidad de crear una Defensoría de la Policía para la protección de los derechos de los agentes y la dignificación de su desempeño;
- Es necesario tener conciencia de los alcances y limitaciones de las propuestas de la sociedad civil;
- Las organizaciones deben plantear propuestas claras, especialmente en lo que atañe al perfil de la Policía, la función que debe desempeñar y los plazos en los que deben llevarse a cabo las reformas;
- Los actores de la sociedad civil deben legitimarse, hacerse visibles y fortalecerse para hacer más factible su incidencia en las políticas de seguridad pública;
- La estrategia de articulación de consensos para la reforma policial debe partir del hecho de que, en general, los políticos en lugar de impulsar los cambios tenderán a neutralizar la discusión y el análisis, además de que, frecuentemente, buscarán excluir a la sociedad civil de los círculos en los que se desenvuelve la discusión;
- Las organizaciones deben identificar a los actores y a su respectiva capacidad de influencia, conocer el tema de la seguridad y utilizar un lenguaje común, reconocer la aportación de la crítica para la toma de decisiones y aprovechar las coyunturas políticas, y

○ Construyendo alternativas colectivas

- Las organizaciones que trabajen el tema de seguridad pública deben intentar la sistematización y socialización de la información que tienen en su poder y la creación de bases de datos accesibles a otras organizaciones.

Notas

Notas

*Seguridad pública, prevención
del delito y derechos humanos:
construyendo alternativas desde la sociedad civil
y los organismos públicos de derechos humanos*

se terminó de imprimir
en diciembre de 2004
en los talleres de Jano, S.A. de C.V.,
Sebastián Lerdo de Tejada 864,
esquina Agustín Millán,
colonia Electricistas Locales,
Toluca, Estado de México,
C.P. 50040. Tel./Fax:(7) 214 8267,
214 5477 y 14 5463.

La edición estuvo al cuidado de la
Subdirección de Publicaciones
de la Secretaría Técnica de la CDHDF.
El tiraje fue de 3,000 ejemplares.