

México, D.F. a 28 de agosto del 2003.

Licenciado Marcelo Ebrard Casaubón
Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal
P r e s e n t e.

Estimado señor secretario:

El suscrito envía esta carta en calidad de Presidente del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), y en respuesta a su invitación a dialogar con respecto al reporte de las 146 recomendaciones emitidas por Rudolph Giuliani, dado a conocer por usted el 7 de agosto del 2003.

A. Antecedentes.

Insyde es una organización mexicana, con fines no lucrativos, cuyo objetivo es ofrecer a sociedad y autoridades soluciones perdurables a los problemas que enfrenta México en seguridad pública, función policial, sistema de justicia penal, cultura de legalidad y derechos humanos. Somos un grupo de ciudadanos plural y multidisciplinario, con experiencia técnica y conocimiento de vanguardia. En este momento nuestra prioridad es ayudar a impulsar la reforma policial democrática.

En varios países hemos observado cómo sociedad y policía pueden juntos construir cambios sostenibles para beneficio de todos y estamos convencidos que podemos hacer lo mismo para que la policía mexicana actúe con eficacia y merezca el respaldo social. Insyde es el vehículo a través del cual ofrecemos nuestro conocimiento y recursos para ayudar a que eso suceda.

Además contamos con la presencia de consultores extranjeros que han monitoreado y apoyado reformas policiales democráticas a lo largo del mundo, durante las dos últimas décadas.

Los principios que organizan nuestras actividades son autonomía, imparcialidad, aplicación de conocimiento de vanguardia nacional y extranjero, diálogo y vocación hacia la búsqueda de soluciones. Proveemos a la sociedad y autoridades de instrumentos teóricos, técnicos y metodológicos especializados y difundimos el conocimiento y la información acumulados dentro y fuera de nuestras fronteras.

La entrega por parte de usted de las recomendaciones a la sociedad y el compromiso de informar sobre el avance en cada una de ellas, representa un giro cualitativo que abre paso hacia el reconocimiento del derecho de la sociedad a ser informada y opinar con respecto a un tema que le afecta y le es relevante.

Ejercemos pues tal derecho. Todas las consideraciones que siguen serán ofrecidas también a la opinión pública, a efecto de incrementar la información, enriquecer las ideas y estimular el debate abierto y plural.

B. Observaciones generales.

Está demostrado que emplear las lecciones de otras experiencias en la construcción de una reforma policial reduce costos y tiempos. La asesoría del señor Giuliani, más las diversas consultas hechas hacia instituciones policiales de diversos países, por parte de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), mejoran las expectativas hacia el progresivo involucramiento de todo el país en esa tendencia ya consolidada en las más sólidas democracias del mundo.

La SSPDF ha funcionado por décadas bajo condiciones de profunda debilidad institucional. La más clara evidencia de ello era la inexistencia de una ley que regulara sus atribuciones y organización. La situación ha empezado a cambiar y la institución está siendo objeto de cambios normativos, organizacionales y operativos, en el marco de un esfuerzo sin precedente que reconocemos y celebramos.

Compartimos la convicción expresada al inicio del reporte que motiva esta comunicación: el público en efecto merece mejores resultados de las instituciones policiales. En tal sentido, estamos de acuerdo con la prioridad dirigida hacia la modernización de las operaciones y las estrategias, y saludamos en particular que no se vea el incremento del número de policías y de sus recursos como la solución primaria al problema.

C. Observaciones específicas.

Exponemos a continuación las siguientes discusiones:

1. Sobre las recomendaciones cuya aceptación compartimos y señalamientos complementarios.
2. Sobre las recomendaciones que requieren una revisión crítica, ya sea porque no son claras o bien porque nos provocan importantes preocupaciones.
3. Otros señalamientos sobre aspectos relevantes.

1. Sobre las recomendaciones cuya aceptación compartimos y señalamientos complementarios.

La más importante contribución de las recomendaciones se localiza en el área de fortalecimiento institucional y operativo. La mayor parte de estas sugerencias provienen de conocimiento y experiencia avanzado en gestión de la policía. Muchas instituciones policiales modernas en el mundo actúan ya bajo enfoques similares, particularmente en lo que se refiere al empleo de tecnología para la continua actualización de la información y evaluación de resultados.

Por ello, avanzar hacia la introducción del denominado sistema *COMPSTAT* es un acierto importante. La combinación de la descentralización en la autoridad y el monitoreo de resultados en instituciones policiales de mayores dimensiones, tales como el Departamento de Policía de Nueva York y la SSPDF, son instrumentos fundamentales para motivar una aproximación cada vez más proactiva y menos reactiva.

Sin embargo, las recomendaciones no dejan en claro que, como cualquier sistema de esta naturaleza, *COMPSTAT* refleja y magnifica los valores hacia los cuales los policías son dirigidos y ponen mayor atención.

Un posible efecto no deseado en el empleo del sistema *COMPSTAT*, es que la cantidad de arrestos sea percibida como el elemento más significativo en el trabajo de los policías, y el más importante criterio en su eventual evaluación. Otros elementos hacia un desempeño policial eficaz y legítimo, tales como las relaciones comunitarias, la recolección de información para inteligencia y la cooperación de la sociedad, se pueden ver disminuidos, provocando así que las tácticas resultantes aparten a la comunidad, en lugar de acercarla.

Creemos que debe llevarse a cabo un esfuerzo claro para explotar el potencial de *COMPSTAT*, como una herramienta de gestión capaz de remediar algunas de las consecuencias no deseadas en su empleo. Para tal efecto, es necesario, aunque no suficiente, incluir el seguimiento de casos de comportamientos desviados de los policías. Además se puede pensar en la captura de información, no necesariamente numérica, sobre el diálogo formal entre la policía y la comunidad, en sede policial, el récord de los compromisos y estrategias dirigidas hacia las preocupaciones de la comunidad, así como mapas de esfuerzos y progresos para alcanzar los objetivos acordados. De esta manera, *COMPSTAT* puede ser aprovechado como instrumento de apoyo hacia el fortalecimiento del modelo policial comunitario (líneas adelante se amplía la discusión sobre dicho modelo).

En materia de cambios de políticas y procedimientos compartimos las recomendaciones. En cuanto a operaciones, lo hacemos en los casos que no están sujetas a cambios legales. Es también afortunada la aceptación de todas las recomendaciones dirigidas al capital humano/moral, capacitación, administración de personal y tecnología para la operación policial.

Celebramos en general las recomendaciones relacionadas al desarrollo de una Unidad de Asuntos Internos, misma que está ya incluida en la Ley Orgánica de la SSPDF. Sin embargo, las recomendaciones parecen compartir nuestro enfoque en el sentido que esa norma ordena erróneamente que la Unidad de Asuntos Internos no esté integrada por policías, aunque no especifica cuál es el perfil necesario.

Debido a que las recomendaciones de Giuliani no lo hacen de manera expresa, nosotros proponemos que sea creada una unidad que asegure capacidad de actuar con independencia en aquellas situaciones donde la propia Unidad de Asuntos Internos esté bajo investigación. Existen modelos que han arrojado resultados positivos importantes, donde es un órgano externo especializado el que realiza investigaciones delicadas sobre la policía, incluso sobre quienes investigan a la policía pero que actúan bajo la dependencia del titular de la propia institución. El desarrollo de una unidad de control de integridad, en la forma como la sugiere Giuliani, no parece estar concebida para llevar a cabo investigaciones sensibles como éstas.

A pesar que la unidad de Asuntos Internos será componente esencial en la construcción de un verdadero sistema de rendición de cuentas, la misma necesita ser complementada por un cuerpo que asegure la ejecución de procesos adecuados. Esto significa que el Consejo de Honor y Justicia de la SSPDF, órgano cuyas atribuciones y mecánica de operación son claramente inadecuados, necesita ser dotado de recursos, desarrollo profesional y atribuciones que le permitan realizar funciones complejas y delicadas.

Hacemos nuestras dos recomendaciones hechas en marzo del 2003 por parte del Comité de Abogados para los Derechos Humanos (*Lawyers Committee for Human Rights*), organismo no gubernamental con sede en Nueva York, que merece reconocimiento internacional y ha acumulado amplia experiencia en la promoción de reformas institucionales policiales que garanticen el respeto a los derechos humanos. La primera apunta en el sentido que el papel del Consejo de Honor y Justicia debe ser clarificado y sus atribuciones ampliadas, al tiempo que las normas sustantivas deben ser modificadas, con objeto de clarificar las conductas sancionables y las normas a ser aplicadas en cada caso.

La segunda se refiere a la necesidad de que la SSPDF establezca un sistema de seguimiento sobre las quejas, incluidas aquéllas que son interpuestas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En atención a la Ley Orgánica de la SSPDF, parece que si bien la institución está dispuesta a mantener y analizar la información sobre estos aspectos, desea al mismo tiempo mantener restricciones para su acceso por parte del público. Las recomendaciones de Giuliani no están dirigidas a este aspecto. Desde nuestra perspectiva, esa información, sumamente relevante con respecto al desempeño policial, debe ser puesta a disposición del público, aún si es necesario hacer a un lado la información que podría identificar a los policías. El público tiene derecho a saber sobre la frecuencia y los patrones de quejas contra la policía y, quizá lo más importante, las consecuencias relacionadas. Esta estrategia es crítica hacia la recuperación de la confianza hacia la policía.

Espacio aparte merece reconocer la importancia de haber aceptado la recomendación de Giuliani para crear una Comisión de Policía, órgano colegiado integrado por la sociedad civil encargado de monitorear el desempeño de los sistemas anti-corrupción de la SSPDF y recibir denuncias del público relacionadas con la corrupción y de cualquier otra fuente. Lo mismo manifestamos con respecto a la recomendación aceptada para crear un Consejo de Asesores Comunitarios.

Estamos convencidos que en ambos órganos colegiados deben ser integrados miembros de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción y el respeto de los derechos humanos.

Esto es necesario y saludable, primero, porque el abuso y la ausencia de un sistema adecuado de rendición de cuentas son componentes históricos de nuestra policía, segundo, porque la construcción de un sistema de control que asegure la imposición de las sanciones, conforme a derecho, necesita la presencia de voces externas que consideren este desafío como prioridad en la reforma policial, y tercero, porque la integración de representantes de la denominada comunidad de derechos humanos a la Comisión de Policía y al Consejo de Asesores Comunitarios sería un importante paso hacia la construcción de un diálogo entre tal comunidad y la policía, a partir de la sensibilización mutua con respecto a las necesidades, visiones, presiones y dificultades de una y otra.

2. Sobre las recomendaciones que requieren una revisión crítica, ya sea porque no son claras o bien porque nos provocan importantes preocupaciones.

Tales recomendaciones son las siguientes (identificadas como fueron expuestas en el reporte entregado por la SSPDF):

32. Control de la distribución de droga. No se ofrece orientación alguna sobre la naturaleza, límites y controles de un procedimiento de investigación. Esta propuesta no sólo requiere la reforma legal correspondiente, sino además el acompañamiento de un sistema de control, rendición de cuentas y escrutinio capaz de asegurar múltiples niveles de supervisión, observación y evaluación del desempeño policial, ya que sólo así es posible contener riesgos de abuso, corrupción y aplicación inadecuada de las atribuciones.

45. Grupo de trabajo entre PBI y la Auxiliar. Dado el amplio abanico de cambios requerido en la policía preventiva y las policías complementarias, no está clara la justificación para hacer de la Policía Bancaria e Industrial el modelo para otra institución policial.

48. Acceso de la policía al historial de delincuentes y toma de huellas y fotografías a los detenidos. No hay información con respecto a si esto será limitado a quienes han sido acusados, o qué empleo se le dará con respecto a quienes han sido liberados sin cargos o absueltos, temas de especial preocupación para el caso de la Ciudad de México, donde muchas detenciones son hechas sin orden de aprehensión y sin verdadero control judicial.

123. Medidas efectivas de control para evitar la proliferación de franeleros y limpia-parabrisas. No compartimos la aceptación de esta recomendación. Una de las mayores desventajas de esta aproximación es dirigir la presión hacia la policía para resolver problemas que rebasan con mucho su misión y posibilidades. En las áreas de orden público y regulación del uso de espacios públicos, las diferencias entre Nueva York y la Ciudad de México son por demás pronunciadas. En nuestro caso, estos fenómenos son síntomas de un fenómeno masivo de economía informal que está garantizado por la debilidad y las desigualdades en la economía. Bajo tales circunstancias, las consecuencias de criminalizar la manera de vivir de estos sectores son impredecibles y difícilmente sostenibles. El tratamiento a estos fenómenos urbanos no debe reducirlos a la categoría de problemas penales. Recomendamos la realización de un ejercicio complementario que vincule a la SSPDF con experiencias donde estas expresiones han sido abordadas mediante la combinación de procesos de intervención penal, administrativa y social, mismas que han arrojado resultados importantes hacia la reducción de faltas administrativas, delitos y percepción de inseguridad. Hacemos notar que la inclusión de medidas de esta naturaleza en la propuesta de Ley de Convivencia Ciudadana, enviada por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, no mereció consenso. Tampoco lo merece entre los criminólogos, los estudiosos del derecho penal y los expertos en seguridad pública. Nos llama la atención que medidas de intervención penal contra la actividad de los llamados franeleros y limpia-parabrisas formen parte de las prioridades de la SSPDF y creemos que la institución debe ofrecer a la sociedad la información que demuestra su impacto en la delincuencia y la percepción de inseguridad.

Vale la pena subrayar que la debilidad en el control y la gestión de la SSPDF, hecho que se desprende de haber aceptado todas las recomendaciones, es motivo suficiente para someter a una evaluación mucho más profunda las sugerencias encaminadas a otorgar atribuciones de investigación de diversos delitos a la policía preventiva. En caso contrario, es razonable anticipar el escalamiento de intervenciones policiales arbitrarias y la violación de derechos.

Reconocemos la necesidad de construir vasos comunicantes entre la reforma policial y la del sistema de justicia penal. La falta de esa vinculación ha sido reconocida como uno de los problemas más graves y comunes en América Latina. Sin embargo, la ejecución de las recomendaciones para modificar el sistema de justicia penal implica un giro en la política criminal de impacto impredecible, dada la combinación de las ya referidas evidentes condiciones de debilidad institucional en la policía preventiva, falta de información empírica suficiente sobre el comportamiento de la misma y ausencia de análisis prospectivos suficientes con respecto al posible impacto de los cambios en los sistemas de seguridad pública y de justicia penal, y en la relación entre ellos.

Las recomendaciones del reporte para reformar el sistema de justicia penal merecen mayor debate. Compartimos la convicción de que el proceso de investigación y persecución de los delitos, tal como está diseñado formal y realmente, es la fuente de muchos de los males del sistema. Sabemos también que existen diversas posibilidades para modificar el desequilibrio de poder que ha favorecido al Ministerio Público, sin asegurar su propia eficacia y legitimidad, y creemos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se ha retrasado en la aprobación de una reforma significativa.

No hay duda en torno a la necesidad de evaluar a fondo los problemas que hoy presenta el sistema penal, pero estamos seguros que hacerlo supone una reflexión atenta y mesurada, con respecto a las consecuencias que una reforma puede tener en la alteración de las condiciones que validan los procesos de definición y de aplicación de la ley penal.

Por esa razón, al tiempo que asumimos nuestra responsabilidad para aportar ideas hacia la progresiva modificación del papel de la policía preventiva en el sistema de justicia penal, nos oponemos a toda consideración que de entrada obvie las diferencias sustanciales que existen entre la función preventiva que supone la custodia de la seguridad pública, y la reactiva que implica el sistema penal. A diferencia de las políticas en materia de seguridad pública, en las que es posible ensayar diversos modos de interacción entre la policía y la sociedad, sin que ello tenga necesariamente consecuencias jurídicas irreversibles para el gobernado, el sistema penal, dado su

carácter aflictivo, debe estar sujeto a reglas claras que limiten la potestad de castigo del estado, en prevención de prácticas autoritarias que violenten garantías.

Tales garantías deben hacerse valer en los procesos legislativos que dan lugar a la definición de tipos delictivos, así como en la fase de instrucción y durante el juicio. Mientras que las políticas de seguridad admiten un grado elevado de corrección vía la contrastación fáctica de sus efectos, el penal es un sistema formal y abstracto que supone evitar al máximo posible su afectación, en razón de eventos contingentes, porque esa es la principal condición de su validez y por tanto, de su legitimidad.

3. Otros señalamientos sobre aspectos relevantes.

La aceptación de las recomendaciones arroja una posible contradicción estructural con respecto al modelo policial al que se quiere llegar. En el apartado denominado “La Comunidad” han sido aceptadas recomendaciones adecuadas y relevantes propias de un perfil policial precisamente comunitario. El programa de policía comunitario se ha desarrollado de diversas maneras y existen experiencias donde constituye el eje de las estrategias, o casos donde solo tiene presencia marginal.

Consideramos que avanzar hacia la inclusión de atribuciones de intervención penal en la policía preventiva y proceder al mismo tiempo a fortalecer el programa de policía comunitaria, puede provocar contradicciones estructurales dada la combinación de cambios encaminados hacia distintas direcciones. A efecto de proveer mayores elementos de análisis en este asunto tan delicado y complejo, proponemos a la SSPDF profundizar en los aspectos metodológico y estratégico de la reforma policial, con el auxilio de especialistas involucrados en procesos similares fuera de nuestras fronteras.

Detectamos una deficiencia cualitativa que puede impactar negativamente en el conjunto de la transformación de la SSPDF, y que constituye al mismo tiempo una oportunidad. Un documento con 146 recomendaciones donde no se expone un claro orden de prioridades y medios para alcanzar los objetivos clave, no constituye un plan estratégico. La ausencia estratégica se evidencia en la falta de coherencia entre el grado de dificultad en dicha transformación y la acumulación de compromisos inmediatos hacia tal efecto. La dificultad referida queda al margen de toda duda, debido a que la aceptación de las recomendaciones confirma la carencia de capital humano especializado en procesos de cambio de esta naturaleza.

La insuficiencia en el terreno estratégico es oportunidad para iniciar un proceso de clasificación, debate y determinación de prioridades, modificación, adición y, en algunos casos, eliminación de recomendaciones, a efecto de poder desarrollar un mapa de ruta. En particular se debe reconocer la importancia esencial de conciliar las propuestas en la teoría y la práctica, especialmente a los ojos de las comunidades que pueden verse afectadas por algunas aproximaciones potencialmente conflictivas, cual es el caso de los aspectos ya discutidos en el área de “Calidad de vida”.

El foro internacional reconoce que en contextos como el nuestro la reforma policial es un proceso difícil, previsiblemente conflictivo y en muchos aspectos incierto. La lista de compromisos públicos adquiridos por la SSPDF es larga, la mayor parte de ellos implican un alto nivel de complejidad y es profusa la cantidad de cambios en curso o de inicio inmediato.

Para incrementar las posibilidades hacia el éxito y sostenibilidad de dichos cambios, le recomendamos realizar un ejercicio de planeación estratégica que conduzca hacia una importante reducción del número de estrategias simultáneas. Creemos que esa es la mejor manera para lograr una gestión eficiente y eficaz en la transformación.

Observamos además que las recomendaciones presentan una relativamente limitada visión con respecto a la participación comunitaria y la importancia de la información pública, elementos ambos cruciales para ganar la confianza de la sociedad. Le proponemos profundizar hacia la construcción de una estrategia de información y comunicación amplia, consistente y claramente inclinada hacia la mayor transparencia posible.

Por otro lado, desde luego sin ninguna pretensión exhaustiva, consideramos necesario agregar algunas recomendaciones sobre temas que no son abordados en la propuesta de Giuliani.

Nos parece necesario terminar la práctica de proveer bonos económicos a los policías por la remisión de detenidos al Ministerio Público. Dicha práctica envía un mensaje erróneo a los policías y está lejos de legitimarse en el marco de una estrategia profesional y especializada para disminuir el delito y la percepción de inseguridad.

Sugerimos incrementar la información pública sobre los patrones del delito y los esfuerzos hacia la rendición de cuentas, a efecto de que la ciudadanía tenga la información suficiente para juzgar, por sí misma, sobre el progreso hacia el cambio de las prácticas policiales y el logro de los objetivos comprometidos.

D. Comentarios finales.

Insyde está convencido que la reforma de la SSPDF debe ser acompañada por un diálogo abierto, plural, perdurable e informado. La reforma policial democrática en desarrollo a lo largo de buena parte del mundo se nutre de la colaboración e intercambio entre policías, investigadores académicos y organizaciones de la sociedad civil. La apertura al escrutinio de la sociedad por parte de la SSPDF es aspecto crítico hacia el cambio.

Nuestra misión es apoyar los cambios de la policía, en la medida que los mismos estén dirigidos a lograr un desempeño que ponga en el centro la atención el ciudadano, el respeto a la ley, a los derechos humanos y la transparencia. Las instituciones policiales que logran la mejor aportación hacia la reducción del delito y de la percepción de inseguridad, son las que respetan los derechos de los ciudadanos y en esa medida ganan la confianza y el apoyo de la propia ciudadanía.

La reforma de la SSPDF transita por dos vías: el fortalecimiento de su eficacia y la consolidación de un sistema de control y rendición de cuentas moderno. No hay disyuntiva entre la eficacia y el control.

Estamos convencidos que las buenas ideas deben cruzar las fronteras. Es tiempo propicio para explotar al máximo los beneficios probados de la comparación de experiencias en la reforma policial democrática. Es tiempo también para acumular y aprovechar la experiencia policial mexicana mediante procesos de análisis e investigación, de manera que el conocimiento de y sobre nuestra policía sea soporte para su propia transformación.

Las opiniones expresadas en este texto son producto de un ánimo de colaboración. Insyde ofrece participar con la SSPDF en la construcción de un proceso sostenido y transparente de modernización, profesionalización y control de la policía a su cargo.

Contamos con una amplia veta de materiales de análisis inéditos en México y avanzamos en acuerdos de colaboración e intercambio con instituciones policiales y organizaciones de la sociedad civil extranjeras, dispuestas a apoyar en el diseño, monitoreo, evaluación y perfeccionamiento de la reforma policial en México. Quedamos en plena disposición para iniciar una agenda de trabajo hacia tal fin.

Ernesto López Portillo Vargas

Presidente

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