

LIC. MARCELO EBRARD CASAUBÓN
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
DEL DISTRITO FEDERAL
SECRETARIO
P r e s e n t e

México D.F., a 4 de septiembre de 2003

Estimado Secretario Ebrard:

Escribo de parte del *Lawyers Committee for Human Rights*, una organización no gubernamental establecida en Nueva York que se enfoca en el papel de las instituciones en la protección y defensa de los derechos humanos. Hemos seguido de cerca los esfuerzos para reformar las instituciones policiales en el Distrito Federal, en especial en la *Secretaría de Seguridad Pública* (SSPDF) y las fuerzas policiales que la constituyen. Su oficina nos ha enviado amablemente un resumen de las recomendaciones del equipo de consultores encabezado por el ex-alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, para que comentemos al respecto.

Dado que la consultoría del Grupo Giuliani ha generado una controversia significativa respecto de la dirección en la que podría impactar la iniciativa de la SSPDF, es por demás conveniente que ésta haya hecho público un resumen de las recomendaciones recibidas y que se haya invitado a comentarlas. Nos hemos apoyado en nuestro trabajo anterior sobre seguridad pública y justicia penal, así como en nuestro conocimiento de la experiencia de la policía de Nueva York (NYPD). Por otro lado, hemos compartido nuestras ideas con colegas y organizaciones análogas en México, en particular con el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSyDE). En suma, hemos intentado ofrecer respuestas que tomen cuidadosamente en cuenta las circunstancias específicas del Distrito Federal, de su policía y de su sistema de justicia penal. Aplaudimos tanto el gesto de apertura hacia el debate, como el esfuerzo para mejorar las alternativas disponibles para la SSPDF y el sistema de justicia, y en consecuencia nuestra respuesta, tanto críticas como cumplidos, se ofrece con el mismo espíritu.

Es claro que el proceso de investigación y consulta emprendido por la SSPDF con otros organismos respecto de experiencias análogas se encuentra firmemente en marcha; y que las recomendaciones de Giuliani son simplemente la evidencia más concreta del grado en el que en dicho proceso ha figurado el enfoque de Nueva York. Tal como hemos afirmado en el pasado, las buenas ideas debieran trascender fronteras, y las últimas décadas han visto con seguridad una amplia expresión de

Board of Directors
Chair, William D. Zabel
President, Tom A. Bernstein

M. Bernard Aidinoff
Raymond M. Brown
Lynda Clarizio
Craig Cogut
Mitchell F. Dolin

Donald Francis Donovan
A. Whitney Ellsworth
Kenneth R. Feinberg
Leslie Gimbel
R. Scott Greathead

Louis Henkin
Robert D. Joffe
Lewis B. Kaden
Kerry Kennedy Cuomo
Harold Hongju Koh

Philip A. Lacovara
Jo Backer Laird
Li Lu
R. Todd Lang
Barbara A. Schatz

Steven R. Shapiro
George Vradenburg III
Sigourney Weaver

mejores prácticas en materia de policía, de experimentación valiosa y de investigación práctica que debieran ser explotados en beneficio del público en México.

Compartimos la visión que subyace en el primer punto del informe: el público merece más de su inversión en la policía, que a su vez significa mayor capacidad de la policía para generar una sensación común mayor de seguridad pública. Para lograr esta meta coincidimos con la prioridad que el informe otorga a la modernización de las operaciones y estrategias, y nos complace ver que no se ponen por delante más policía o más recursos como la solución principal del problema. En efecto, nos parece que muchas de las recomendaciones (en el grado en que se encuentran descritas en el resumen) son benéficas y loables.

Pese a su buen contenido, las propuestas no constituyen un plan estratégico. No se puede esperar que un documento de 146 recomendaciones sin un sentido claro de las prioridades y los medios para lograr los objetivos clave, pueda cumplir esta función. Como tal, más que criticar este hecho evidente como un error del informe de Giuliani, lo reconocemos como una oportunidad, nacida de la necesidad, de involucrarse en un proceso de clasificar recomendaciones, debatirlas y priorizarlas, modificarlas, sumar algunas y eliminar otras en algunos casos, de modo de desarrollar un plan coherente y operativo. (En especial, se deberá tener cuidado al reconciliar en la teoría y en la práctica, enfoques potencialmente en conflicto, especialmente a los ojos de las comunidades afectadas, por ejemplo la implementación de “calidad de vida” y policía comunal.)

Las recomendaciones hacen su contribución más importante en el área de reforma y fortalecimiento institucional y operativo y combinar, por un lado, buenas ideas con propuestas vagamente definidas o cuestionables en el área de orden público/estrategias contra el crimen. Por otro lado, en cuanto a las funciones de procuración e impartición de justicia, las recomendaciones vinculan la reiteración de críticas persistentes con sugerencias ambiciosas de reforma. Dichas reformas han escapado hasta la fecha a legisladores locales y autoridades del gobierno del Distrito Federal, y requerirán en general, mucha más reflexión y debate antes de que puedan ser traducidas en acciones coherentes. Desafortunadamente, el informe refleja una visión relativamente limitada de participación comunitaria y la importancia de la información pública, elementos que probablemente serán de importancia crucial en la batalla por ganar la confianza del público.

Muchas de las propuestas presentadas por el equipo de Giuliani (o elementos de ellas) sugieren reformas que parecen evidentes por sí mismas, esperadas desde hace tiempo y bienvenidas ampliamente. Estas no son necesariamente las mejores recomendaciones o las más importantes, sino las menos controvertidas y por ello, no requieren una discusión muy extensa. Las mencionamos aquí con el ánimo de contribuir en la medida en que sea posible, para que reciban atención rápidamente (se emplean los números de recomendación incluidos en el documento de la SSPDF como referencia):

Número de Recomendación	Descripción
12	Emplear policías vestidos de civil para detectar e impedir robos en áreas determinadas (siempre que haya la seguridad debida para impedir el abuso, tanto de policías cuya identidad no es revelada inmediatamente adrede, como de civiles suplantando a policías).
14	Coordinarse con agentes del Ministerio Público y policías judiciales en los esfuerzos contra el robo.
15	Compartir fotografías de sospechosos con órdenes de arresto relevantes entre agentes del Ministerio Público, policías judiciales y policía preventiva.
17	Dar acceso a la SSPDF al registro de conductores y vehículos de transporte público.
27	Restringir la venta de autos objeto de reportes de robo.
31	Mejorar el registro de vehículos y sistema de licencias de conducir.
34	Crear un nuevo manual de policía de la SSPDF con información actualizada sobre políticas y procedimientos.
35	Revisar y actualizar constantemente las políticas y procedimientos.
36	Desarrollar una declaración pública de la misión de la SSPDF.
37	Articular los retos y metas de cada departamento de la SSPDF; monitorear el progreso.
38	Crear una descripción de las actividades de cada puesto de la SSPDF.
39	Desarrollar un sistema estándar de evaluación de personal; con reglas y criterios establecidos y bien difundidos. (La meta de revisión semestral de todo el personal es ambiciosa pero bienvenida.)
44	Asignar horas de trabajo de acuerdo con patrones de delincuencia y según la necesidad; incrementar la flexibilidad.
53	Crear un grupo de colaboración con la policía judicial para priorizar y ejecutar órdenes de arresto relevantes.
55	Mejorar los registros diarios de patrullaje.
67	Los instructores deben ser de los mejores policías.
68	Dar a lo instructores capacitación adicional.
70	Introducir entrenamiento de campo para elementos en funciones.
92	Asignar recursos de acuerdo con según la necesidad (asumir que estas últimas están definidas de manera apropiada)

Un buen número de recomendaciones reflejan avanzados conceptos y prácticas de administración que han venido a ser vistos como elementos esenciales de las corporaciones alrededor del mundo. Ya que estas recomendaciones tienden a reflejar una ambiciosa reestructuración, la creación de una arquitectura institucional, o un amplio rediseño de operaciones y políticas, se necesita explorarlas y articularlas más, e identificar y evitar los peligros potenciales. Pero su orientación es tanto innovadora como prometedora:

Número de Recomendación	Descripción
1-10	Combinar el empleo de información estadística y de mapeo, con la plataforma de administración revisión y rendición de cuentas conocida como <i>Compstat</i> ; crear incentivos y consecuencias para los oficiales, y comandantes para catalizar un proceso de descentralización de la toma de decisiones.
33	Renovar la estructura organizacional de la SSPDF para poner énfasis en la toma descentralizada de decisiones, especialización de funciones y procedimientos uniformes.
41	Crear un mecanismo de auditoría interna para evaluar el cumplimiento con leyes y normas internas y llevar a cabo inspecciones al azar de todas las operaciones.
46	Emplear el cambio de turno como una oportunidad para revisar el desempeño del turno anterior, monitorear a los oficiales, reforzar el entrenamiento y tomar nota de condiciones que posiblemente enfrentará el turno siguiente.
57	Llevar a cabo observaciones de campo como medio de mejorar la supervisión y evaluación.
60, 63	Atender factores que contribuyan a la baja moral y bajo desempeño, principalmente condiciones de trabajo; ofrecer formas de crédito, apoyo a oficiales y sus familias, etc.
64	Crear un formato de registro para documentar cada caso en que un oficial haya empleado la fuerza.
66	Dar seguimiento a la revisión de desempeño de graduados de la academia de policía.
73	Desarrollar entrenamiento sobre situaciones específicas, incluyendo herramientas para resolver disputas.
74, 75, 76	Establecer una unidad de Asuntos Internos independiente de la policía (que le reporte al Secretario); separar las investigaciones serias de las funciones de integridad de rutina; esta unidad debe ser autónoma, separada de los mandos de policía para asegurar la confidencialidad de las investigaciones
77, 78	Revisar las quejas ante la Comisión de Derechos Humanos y otras quejas pendientes para establecer patrones de corrupción y brutalidad; desarrollar un sistema para registrar

Número de Recomendación	Descripción
	y monitorear.
79, 80	Identificar candidatos de calidad para la unidad de Asuntos Internos; proporcionar incentivos al equipo, incluyendo la oportunidad de elegir su puesto, luego de concluir su función en Asuntos Internos (con las salvaguardas pertinentes).
84,85	Nombrar oficiales de integridad para cada sector como enlaces descentralizados de Asuntos Internos; crear la unidad de integridad como parte de Asuntos Internos.
84, 87	Aumentar la responsabilidad de los supervisores para actuar contra la mala conducta de sus subalternos; crear supervisores de grupos pequeños para mejorar el monitoreo; emplear supervisión especializada en unidades propensas a la corrupción.
90	Crear una Comisión de Policía con personal técnico y representantes comunitarios, que monitoreen los sistemas contra la corrupción y reciban quejas de corrupción.
117	Publicar los sitios donde haya accidentes automovilísticos frecuentes.
121	Crear espacios autorizados controlados de <i>graffiti</i> para equilibrar la implementación de medidas contra él.
139	Diseñar un sistema para registrar y dar seguimiento a las quejas de la comunidad; asegurar que los comandantes asistan a las reuniones con miembros de la comunidad regularmente

La siguiente tabla identifica las recomendaciones que requieren una revisión crítica, ya por que la presentación en el resumen es demasiado general como para ofrecer un sentido claro de la esencia de la propuesta, ya porque la propuesta a primera vista genera preocupaciones importantes. Una observación en paréntesis sigue a la descripción de cada recomendación.

Número de Recomendación	Descripción
18	Tomar acciones contra los taxis piratas; (quizá una meta loable, pero poca guía práctica de cómo lograrlo)
23	Registro de autos en la policía; el dueño acepta que el vehículo pueda ser detenido en cualquier momento (el registro y autorización para detener debieran estar desvinculados para permitir el registro simple si el dueño del vehículo así lo desea)

Número de Recomendación	Descripción
32	El control de la distribución de droga debería mejorarse; aprehensión de quienes facilitan vehículos o estructuras donde se venden drogas (no se ofrecen guías para lo que podría ser un procedimiento no penal con estándares significativamente más bajos de prueba; sujetos al abuso o a aplicación inadecuada, particularmente en un proceso judicial notoriamente imperfecto)
45	Emplear la Policía Bancaria e Industrial (PBI) como modelo de la policía auxiliar. (Dados los amplios cambios requeridos en las fuerzas de la SSPDF, parece dudoso por qué la PBI debiera ser tomada como modelo para cualquier otra fuerza)
48	Fotografiar a todos los detenidos (sin especificar si esto estará limitado a quienes sean consignados —debiera estarlo— o si se tomarán fotos en todas las detenciones, el uso que se les dará en casos de los liberados sin ser procesados; esto es especialmente preocupante el Distrito Federal donde las detenciones se hacen en gran medida sin una orden y sin revisión judicial significativa)
123	Tomar acciones contra franeleros y limpiaparabrisas; (no es claro cual es el impacto resultados no anticipados para la Ciudad de México, que tiene decenas de miles de detenidos potenciales; como hace notar el informe mismo, este tipo de implementación crea incontables oportunidades para la corrupción y el abuso)
133	Se sugieren juicios rápidos para arrestos en flagrancia (parece ignorar tanto la frecuencia de los arrestos en flagrancia, como la definición ampliada adoptada actualmente; no menciona el empleo común de procedimientos sumarios en casos de flagrancia, entre otros, en los tribunales del Distrito Federal)

Destaca por la ausencia de numerosas prepuestas que consideramos que constituirían avances hacia la meta de una policía el Distrito Federal con capacidad de respuesta, confiable y que rinda cuentas. Por ello sugerimos algunas medidas adicionales.

- Terminar con la práctica de los bonos económicos a los oficiales de la SSPDF por cada remisión de un sospechoso a la agencia del Ministerio Público. Esta práctica envía exactamente el mensaje equivocado a los oficiales, incrementa innecesariamente las cargas de trabajo de los agentes del Ministerio Público que

deben procesar los casos y está lejos de ser una estrategia comprobada contra el crimen.

- Mejorar la información pública respecto de los patrones criminales y esfuerzos de rendición de cuentas para que los vecinos puedan juzgar por sí mismos el progreso en reformar la práctica policial y en mejorar los resultados
- Revisar las *respuestas* de la SSPDF a quejas documentadas recomendaciones sobre abusos documentados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Mejorar los actualmente pobres mecanismos para investigar y decidir asuntos disciplinarios a través del Consejo de Honor y Justicia.

Reforma Institucional. La SSPDF ha sufrido a lo largo de su historia una debilidad institucional, en parte derivada de la ausencia de normas básicas para definir y regular su actividad. Con esto en mente, las recomendaciones en esta área comienzan a atender una necesidad urgente. Las más claras con el rediseño de las cadenas de mando, la generación y distribución de documentos de prácticas y procedimientos cuyo estado actual refleja muy claramente el déficit organizacional que enfrenta la Secretaría.

También creemos que son apropiadas las recomendaciones para desarrollar un método de administración y policía basado en el enfoque *Compstat* para el manejo de información, por varias razones. *Compstat* ha demostrado su valor como mecanismo para organizar la información y emplearla para ayudar a la policía a desarrollar estrategias "basadas en evidencias". Considerando que las instituciones grandes (NYPD no menos que SSPDF) son susceptibles a la inercia y que es difícil infundirles energía, la combinación de autoridad descentralizada y monitoreo de resultados puede motivar de modo único un enfoque más activo.

Sin embargo, las recomendaciones no aclaran que, como cualquier otro sistema de esta naturaleza, *Compstat* reflejará y amplificará los valores con que los oficiales lo programen y a los que pongan mayor atención. Si, tal como en Nueva York, el número de detenciones se percibe por mucho como el elemento más significativo y se refleja en los criterios más fuertes para las próximas evaluaciones, los oficiales comenzarán a definir su misión policial casi exclusivamente en términos de detenciones realizadas. Otros elementos de una actividad policial efectiva pierden preeminencia, como las buenas relaciones con la comunidad y la cosecha de información y cooperación de la comunidad como recursos para combatir el crimen. Las tácticas resultantes pueden apartar a la comunidad en lugar de hacerla parte de ellas. Si, como usted ha sugerido públicamente, tiene el propósito de incluir como legado de su trabajo en la SSPDF, la reputación de la policía comunitaria, estos riesgos son en realidad muy relevantes para sus objetivos.

Es reconfortante ver que la SSPDF tiene la intención de emplear *Compstat* para llevar un monitoreo de las cifras sobre quejas de abusos de derechos humanos. Sin

embargo, emplear estos datos como insumo no garantiza que tengan impacto. Debe hacerse un esfuerzo explícito para transmitir que estos son factores importantes — de modo de explotar todo el potencial de *Compstat* como una herramienta de administración mientras se resuelven algunos de sus consecuencias adversas no planeadas.

Por ejemplo, *Compstat* podría capturar información (no necesariamente numérica) sobre diálogos formales de la policía con la comunidad, sector por sector, registrar los compromisos y estrategias hechas para atender las preocupaciones de la comunidad y tabular los esfuerzos y progresos hacia la consecución de esos objetivos. Al incorporar estos elementos en el proceso de revisión, es posible unir las relaciones mejoradas con la comunidad — y finalmente, un estilo de policía más orientado hacia la comunidad — con las presiones profesionales que tienden a vincularse con cifras favorables de detenciones y de criminalidad.

Gestión de rendición de cuentas y disciplina. Aplaudimos las sugerencias respecto del desarrollo de una Unidad de Asuntos Internos, que monitoree las recomendaciones que le hicimos llegar en una carta el pasado 11 de marzo, respecto de la Ley Orgánica de la SSPDF. Como la SSPDF hace notar en las breves observaciones que acompañan las recomendaciones, la nueva Ley Orgánica de la SSPDF ya autoriza una Unidad de Asuntos Internos. Sin embargo, el equipo de Giuliani parece compartir nuestra posición, expresada en marzo pasado, de que la legislación erróneamente establece que los oficiales de la Unidad de Asuntos Internos no sean policías (aunque no especifica que perfil o características debiera requerirse a miembros potenciales). En realidad, sus recomendaciones siguen nuestra visión de que debieran proporcionarse incentivos para asegurar que los policías de calidad elijan Asuntos Internos (o sean elegidos). Ya que las recomendaciones de Giuliani no lo establecen de modo tan explícito, reiteramos nuestra recomendación de que también se cree una unidad para asegurar independencia en situaciones en que Asuntos Internos sea a su vez el objetivo. El desarrollo de una unidad de Control de Integridad, como sugiere el equipo de Giuliani, puede ayudar en este sentido, aunque tal como se concibe en las recomendaciones, no puede esperarse que dicha unidad tenga la capacidad de desarrollar una investigación compleja o sensible.

Aunque la unidad de Asuntos Internos será un elemento crítico de un sistema de rendición de cuentas, debe estar complementada con un cuerpo de decisión que asegure procesos justos y resultados adecuados. Esto significa que el Consejo de Honor y Justicia, un cuerpo claramente inadecuado aún, necesita tener los recursos, personal, desarrollo profesional e instalaciones para estar a la altura de su difícil mandato. Tal como recomendamos en marzo pasado, el papel del Consejo necesita ser aclarado y su capacidad mejorada. Reiteramos otra recomendación de marzo, de que las normas sustantivas relevantes sean reformadas para definir 1) conductas sancionadas y 2) las normas y reglas aplicables a cada tipo y rango de empleado y oficial, ya que ambas cuestiones han dificultado los intentos por lograr rendición de cuentas, aún en casos de violaciones relativamente graves.

De modo similar, nos apoyamos en nuestras recomendaciones de marzo para complementar la propuesta del equipo de Giuliani de que la SSPDF mantenga monitoreo de las quejas, incluyendo aquellas recibidas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Parece ser según la Nueva Ley Orgánica de la SSPDF, aprobada en marzo sin mucho debate, que mientras que la SSPDF desea comprometerse a mantener y analizar estos datos, quiere restringir indebidamente el acceso a ellos. Las recomendaciones de Giuliani aparentemente no incluyen ninguna sugerencia sobre este punto, lo que nos impulsa a hacerlo nosotros, nuevamente: tal información, altamente relevante para la cuestión del desempeño policial, debiera estar disponible al público, aún si fuera necesario retirar información que identificaría al oficial en cuestión. El público tiene derecho a saber sobre la frecuencia y patrones de las quejas contra la policía, y quizá de modo más importante, las consecuencias impuestas a tales asuntos por una agencia policial en medio de una campaña para ganarse la confianza del público de nuevo.

Lucha contra el crimen. No intentamos sustituir nuestro juicio sobre las causas o factores subyacentes al crimen por el del equipo de Giuliani. Sin embargo, hacemos notar, como lo hemos hecho en ocasiones anteriores, que el enfoque propuesto por Giuliani no es la única opción disponible, está sujeto a un debate significativo, y que dada su naturaleza controvertida, es necesario tanto explorar alternativas como medir cuidadosamente el posible impacto de tales enfoques en México.

Tal vez la mayor desventaja de este enfoque es la presión que ejerce sobre la policía para resolver problemas en gran medida fuera de su competencia. De hecho, en el área de orden público y regulación del uso de espacios públicos, las diferencias entre Nueva York y el Distrito Federal son sumamente pronunciadas. Los cientos de miles de franeleros limpiaparabrisas y vendedores ambulantes de la Ciudad de México, son un reflejo de un sector informal masivo que no tiene un verdadero correspondiente en Nueva York (cuyos "*squeegee men*" sumaban menos de 200 cuando el alcalde Giuliani ordenó su campaña en contra de ellos). Su presencia significativa se garantiza virtualmente con las debilidades e inequidades de la economía del Distrito y la administración pública local — problemas que no son culpa de la policía ni son muy susceptibles a sus esfuerzos, a pesar de las recomendaciones del Sr. Giuliani. Bajo tales circunstancias las consecuencias de penalizar estos empleos marginales son difíciles de predecir, pero con pocas probabilidades de ser sostenidos o un beneficio sin consecuencias negativas para la ciudad. La experiencia de otras ciudades latinoamericanas (Lima, por ejemplo) guardan con el Distrito Federal mucho mayor analogía a este respecto que la de Nueva York y son muy probablemente más educativas.

Administración de justicia penal. Respecto del fortalecimiento general del sistema de justicia penal, el equipo de Giuliani hace varias sugerencias de largo alcance que ameritan mayor consideración y debate, mientras que propone otras que reflejan una concepción inexacta del proceso penal mexicano. Aunque no llega al punto de proponer la unificación de las diversas fuerzas policiales, (una recomendación muy esperada en virtud del comentario público de varios oficiales que habían hablado con el

equipo de Giuliani), si recomienda autorizar a jueces de instrucción conducir lo que son hoy investigaciones del Ministerio Público y hacer la sobre si presentar cargos o no.

Compartimos la convicción de que la averiguación previa, tal como está constituida actualmente, es la fuente de varios de los males del sistema. Estamos de acuerdo con que la policía judicial no se ha desempeñado adecuadamente para asegurar la confiabilidad de la investigación penal. Nuestra labor ha documentado una falta de balance de poder preocupante, que ha favorecido siempre a la fiscalía pero no ha tenido éxito en asegurar la efectividad del sistema. Hay numerosos enfoques potenciales a estos y otras fallas evidentes del sistema, y creemos que la Asamblea Legislativa ha debido organizar hace tiempo un proceso para desarrollar una reforma significativa. Ese proceso debiera allegarse información, entre otras Fuentes, de las recomendaciones de Giuliani, pero no debe estar definido por éstas.

Permanecemos, desde luego, en disposición de discutir estos puntos y vías posibles para la reforma policial según estime usted conveniente. Muchas gracias por su atención.

Atentamente,

ROBERT O. VARENIK
Proyecto en México