

Capítulo 1. Actuación Policial en la Democracia

En este capítulo se discuten los elementos que tiene la actuación policial dentro de un contexto democrático y los elementos con los que se relaciona. Se plantea que lleva consigo la aplicación de la ley para la preservación del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, la rendición de cuentas de la institución, en este caso de la policía hacia los ciudadanos y la transparencia en su actuación. De acuerdo con Marenin, “estudiar la policía tiene el mandato de realizar un análisis complejo, multinivel y multidisciplinario de las condiciones que han derivado en varias concepciones y prácticas del mantenimiento del orden, de sus representaciones simbólicas e institucionales y de sus consecuencias sociales”.¹

La reforma policial es un componente esencial de la gobernabilidad democrática y si tomamos la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esta última se refiere a la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente. Ésta es una condición necesaria de un Estado de Derecho junto con la independencia de los poderes y un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos civiles, sociales, políticos y culturales de las personas.²

En la primera parte se realizará una conceptualización de los elementos clave que toca este trabajo y los autores elegidos. En un segundo momento, se comentarán las lecciones que establecieron los estudios de David Bayley con la asistencia para la reforma policial en el exterior. Posteriormente, se describirán los planteamientos de Samuel Walker relacionados con lo que él llama la “nueva rendición de cuentas policial” y con las investigaciones de Marenin relacionadas con su tesis sobre una nueva manera de pensar

¹ Marenin, Otwin, “Building a Global Police Studies Community”, Police Quarterly, 2005, p.1, <http://pqx.sagepub.com/content/8/1/99.short>. El Dr. Marenin, es profesor del Departamento de Justicia Criminal y Criminología en la Universidad Estatal de Washington. Recientemente ha realizado investigaciones en las actividades internacionales de la policía, programas de asistencia policial trasnacional y esfuerzos para reformar los sistemas policiales en Estados fallidos, en transición y en desarrollo. <https://crmj.wsu.edu/faculty-and-staff/faculty/otwin-marenin/>

² El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que para ello se requiere de instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y, promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>

Magdalena Alcocer Vega

la rendición de cuentas más allá de un enfoque Estado-céntrico y a nivel trsnacional. La última sección abordará lo que este autor llamó Comunidad de Política Trasnacional como un conjunto de actores que surgieron con nuevas formas de mantenimiento del orden, los cuales han aumentado la complejidad teórica de como pensarlo, conceptualizarlo y explicarlo.³ Según Marenin, los estudios sobre el mantenimiento del orden están comprometidos en una “comunidad de conocimiento” más amplia que la academia que estudia y está formada por diversos implementadores de políticas para la reforma policial.

1.1 Algunas conceptualizaciones sobre el mantenimiento del orden

Las reformas policiales son un tema ampliamente documentado en diversas latitudes e implementadas con características propias.⁴ Una referencia indispensable son las lecciones obtenidas de la asistencia internacional de los Estados Unidos de América a las reformas policiales en diversos países, documentadas por David Bayley.⁵ La razón para ello es que encaja con el contexto en el que se desarrolló este trabajo al analizar la reforma policial mexicana, a la par que se instrumentaba el esquema de cooperación de seguridad de los EEUU con México, es decir, la Iniciativa Mérida, y se tomará especial atención a la profesionalización y la capacitación internacional como componente de la reforma policial. Debe mencionarse que a diecisiete años de haberse escrito dicho estudio, sigue siendo vigente su planteamiento.

³ Marenin, Otwin. “Implementing police reforms: the role of the transnational policy community” *Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform*, 2007, p.6

⁴ En literatura estadounidense: Bayley, D.(2008), Marenin, O. (2007), Walker, S., Ikerd, T. (2010). En la literatura de reformas policiales en América Latina: Ungar, Mark (2011) Arias P, M.F. Saín (2012), Bailey, J.; L.Dammert (2005), Fröhling.H. (2003), Saín M.F (2009), Uildriks, N. (2009), Tudela, P. (2007). En México: Salgado, J. (2009), López P., (2000,2002), entre otros.

⁵ Bayley, David, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, Washington, D.C, 2001. El Dr. Bayley es especialista en justicia criminal internacional con interés particular en el mantenimiento del orden. Ha realizado investigaciones extensas en India, Japón, Australia, Canadá, Singapur, Estados Unidos, entre otros países. Su trabajo se ha enfocado en la reforma policial, rendición de cuentas, asistencia internacional para agencias policiales y estrategias de prevención del crimen. Ha sido consultor del Gobierno de los EEUU y de las Naciones Unidas en reforma policial en Bosnia. Fue miembro de la Comisión Internacional de Vigilancia para la reforma policial en Irlanda del Norte de 2000 a 2007 y actualmente es miembro del Comité Internacional de Asesoría Policial Internacional de Naciones Unidas y del grupo asesor de la Comunidad de Política Policial Global. El libro *Democratizing Police Abroad* cuenta con referencias de más de 500 libros, artículos y reportes, constituye uno de los esfuerzos más ricos e importantes para cambiar organizaciones de policía y reúne 87 lecciones y corolarios. <http://observatoriodeseguridad.org/files/bayley.pdf> y http://www.albany.edu/scj/david_bayley.php

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

A nivel internacional, la capacitación ha sido utilizada para mejorar las habilidades policiales y como un vehículo para exportar el modelo de policía comunitaria, los derechos humanos, la aplicación de la ley y la democratización en el marco de la reforma policial en diversos países. Las lecciones y recomendaciones realizadas a los implementadores de la asistencia internacional suman otra variable clave para entender la complejidad de la reforma policial, que se traduce en la gestión y la creación de las condiciones propicias para su desarrollo y continuidad. Uno de los argumentos más importantes es que la policía debe ser parte de la discusión de la reforma policial como elemento clave de su éxito.

Asimismo, también se tomó como referencia el estudio de Mark Ungar sobre la reforma policial en América Latina y la identificación de los principales obstáculos para la misma en la región.⁶ Este autor señala que hay una amplia gama de asuntos de seguridad ciudadana, pero señala que la literatura existente no ha desarrollado marcos analíticos para explicar a través de diferentes casos por qué los obstáculos de las reformas se desarrollan y cómo pueden superarse. Destaca que aunque cada caso y situación es diferente, una mejor delineación de lo que tienen en común sus elementos ayudaría al análisis. Sus planteamientos están basados en las relaciones institucionales, el mantenimiento del orden diario y el espectro de la reforma.

Por otra parte, los estudios de Wesley Skogan identifican los riesgos políticos de las reformas policiales y los principales obstáculos para su implementación.⁷ El autor señala las dificultades de innovar en las organizaciones policiales y los múltiples riesgos políticos involucrados en la reforma ocasionando que los esfuerzos por cambiar a las policías casi siempre tengan un corto alcance o fracasen. Estos estudios delinean las fuentes de resistencia para la innovación en el mantenimiento del orden basadas en los proyectos de policía

⁶ Ungar, Mark, *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2011. Ungar es profesor de Ciencia Política en Brooklyn College y en el programa doctoral de Liberal Arts Masters Program del CUNY Graduate Center. Ha escrito y editado cuatro libros en reformas judiciales, seguridad ciudadana y mantenimiento del orden. Ha sido asesor de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos de Argentina, Honduras y México.

⁷ Skogan, Wesley G., "Why reforms fail?" A paper to be presented at a conference on "Police Reform From The Bottom Up" at the University of California-Berkeley Law School, Octubre 2006. Skogan es un experto en estudios criminales y de mantenimiento del orden. Ha dirigido casi todos los estudios del Institute of Policy Research de la Universidad de Northwestern en el Reino Unido.

<http://www.ipr.northwestern.edu/faculty-experts/fellows/skogan.html>

Magdalena Alcocer Vega

comunitaria y de resolución de problemas, además de estudios de operaciones de narcóticos y de diversas conversaciones con la policía.

En cuanto a la rendición de cuentas policial, se entenderá como un componente esencial dentro de las democracias, ya que legitima la actuación de las corporaciones y de sus miembros al responder por sus actividades y acciones a los ciudadanos y se tomó como referencia los estudios de Samuel Walker.⁸ Este autor plantea el argumento que dada la discreción que tiene la policía de restringir libertades y de aplicar la ley, se hace indispensable que exista un sistema que la obligue a responder de su actuación a nivel interno y externo; y entiende la rendición de cuentas como un paquete de políticas y procedimientos a nivel interno y externo de la organización policial.

En cuanto al análisis de la asistencia policial internacional, la implementación pasa por una pluralidad de actores colocados a nivel trasnacional, internacional, nacional y subnacional. Esta diversidad está constituida por académicos, funcionarios gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales. Estos actores son llamados por Marenin, la Comunidad de Política Trasnacional.⁹ Este autor parte del argumento de que la noción tradicional weberiana donde sólo el Estado detenta el monopolio de la fuerza legítima, no puede ser sostenida actualmente. La expansión de un régimen internacional democrático del mantenimiento del orden, lleva al autor a cuestionar los mecanismos de vigilancia a nivel trasnacional. La actuación policial democrática está alimentada por esas ideas y valores que se exportan a través de la asistencia internacional para la reforma policial.

Las categorías analíticas para evaluar el desempeño fueron estudiadas desde los marcos teóricos para la reforma policial de Bayley, Ungar, Tudela y los planteamientos de la “nueva rendición de cuentas policial” de Walker. Como se mencionó antes, la investigación para este trabajo fue multinivel porque se

⁸ Walker, Samuel. Carol A. Archbold, *The New World of Police Accountability*, Second Ed, SAGE Publications, 2014, Kindle ed. Samuel Walker es un experto en rendición de cuentas policial de los EEUU reconocido nacionalmente. Sus áreas de experiencia incluyen la supervisión civil de la policía, los sistemas de intervención temprana para identificar oficiales problemáticos, práctica en litigio y mediación de quejas ciudadanas. Es un experto también en la historia de las libertades civiles y Profesor Emérito de Justicia Criminal de la Universidad de Nebraska en Omaha, donde enseñó de 1974 a 2005. Tiene un Doctorado en Historia Americana de la Ohio State University de 1973 véase <http://samuelwalker.net/bio/>

⁹ Implementing police reforms..., *op cit*, p. 4.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

utilizaron distintos marcos teóricos. De acuerdo con Tudela, se puede hablar de al menos tres líneas de investigación y reflexión acerca del desempeño policial, ya que no hay una respuesta unívoca.¹⁰ La primera se relaciona con “conductas indebidas”, la “mala conducta” y la corrupción en la policía con un amplio espectro de prácticas o comportamientos que –por la vía de los hechos u omisión– distorsionan o perjudican el buen desempeño policial causado por factores individuales, socio-ambientales, incluyendo el clima laboral y la cultura de la organización. Tudela entiende por “conducta indebida” la transgresión del comportamiento normalmente esperado o “buen desempeño” de la policía, que incluye desde la calidad de la atención o servicios prestados a las personas hasta las prácticas delictuales comunes, como el abuso de la fuerza o de autoridad hasta las faltas disciplinarias. Walker amplía estos conceptos en la operación policial en el esquema de rendición de cuentas.

La segunda línea se refiere al examen o evaluación del “rendimiento policial”, es decir, se enfoca en medir el rendimiento operativo, el rendimiento institucional o el rendimiento organizativo que realza la eficiencia y la eficacia. La tercera línea tiene una perspectiva más amplia e implica una serie de prácticas calificadas como conductas indebidas que afectan la legitimidad de la acción policial y que se vinculan con la inobservancia de principios, tales como la no discriminación, el buen trato, la eficacia y la calidad de los servicios. De este modo, el buen desempeño se entiende mejor a la luz de los códigos de conducta profesional, un contexto sociopolítico democrático y la gestión de políticas públicas de seguridad, según Tudela. Esta línea será abordada desde el punto de vista de los códigos de conducta profesional contrastados con estándares y mejores prácticas. La eficacia policial no se debe entender sólo desde la perspectiva del resultado final, sino de la forma como actúa y cumple su misión de manera que el concepto de eficacia policial

¹⁰ Tudela Poblete, Patricio, “La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes”, *Revista Conceptos*, Fundación Paz Ciudadana, Edición 22, 2011, p.8,

https://www.researchgate.net/publication/311164955_La_medicion_del_desempeno_policial_en_Chile-_consideraciones_sobre_la_calidad_de_los_servicios_y_el_trato_a_victimas_y_denunciantes_2011 El Dr. Tudela es Profesor Asistente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Profesor de la Academia Superior de Estudios de la Policía de Investigaciones de Chile (ASEPOL/PDI), Profesor del Diplomado en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y del Diplomado de Seguridad Ciudadana de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Se desempeña, además, como investigador en el Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL) de la Policía de Investigaciones de Chile. Desde el 2008 integra el Claustro Académico del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.facso.uchile.cl/antropologia/departamento-de-antropologia/58073/patricio-tudela>

Magdalena Alcocer Vega

se asocia a una noción más innovadora de entender la eficiencia y la eficacia (más allá del *management*).¹¹

La policía debe sujetarse al juicio público sobre su desempeño y profesionalismo a nivel individual y a nivel de la corporación. De esta forma, se podría decir que un policía no es eficaz sólo porque cumple un mandato legal, sino cuando alcanza los objetivos de la función policial de una manera tal que el desempeño y la calidad de las actuaciones se vuelven valores en sí mismos, es decir, cuando éstos reflejan verdaderamente los principios de la deontología policial, el profesionalismo y el ethos de la cultura organizacional de la policía.¹² Los conceptos de cultura organizacional son muy variados, pero se entenderá como unas pautas o patrones de asunciones básicas y creencias inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo mientras aprende a afrontar sus problemas de adaptación externa e integración interna –que han funcionado lo suficientemente bien como para ser consideradas válidas– y, por ello, son enseñadas a los nuevos miembros de la organización como la vía correcta de percibir, pensar y sentir en relación a los citados problemas de adaptación e integración.¹³

La misión policial también está centrada en reducir los delitos y la labor policial ha sido abordada en el marco de los servicios a los ciudadanos. El desempeño policial es considerado un factor clave y la principal dimensión a observar en la calidad y eficacia de la policía e implica, además, profesionalismo en el trato y servicio a los ciudadanos.¹⁴

El desempeño policial ha medido el cumplimiento de labores tales como patrullajes, atención de procedimientos y llamadas, recepción de denuncias, violencia policial, asistencia a las víctimas. Sin embargo, esto es insuficiente y ha ido adquiriendo más valor el estudio entre el liderazgo y el mejoramiento

¹¹ Tudela, *op cit*, p.9

¹² Ibid, p.10. Deontología policial es la ciencia o tratado de los deberes de los funcionarios de seguridad.

¹³ Schein, E., *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass, San Francisco, 1985 citado por Villoria, Manuel, “Ética postconvencional e instituciones en el servicio público”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*”, 117(1), 2007, p.128-129 De acuerdo con Manuel Villoria, “esta definición sitúa a la cultura en un lugar más profundo que la mera comunicación de valores, por ello, conecta con la lógica de lo apropiado y su carácter de realidad dada. Los empleados públicos se enfrentan a los problemas con unas asunciones básicas transmitidas culturalmente que explican sus decisiones mejor que las instituciones formales y la consecuencialidad racional”. *Ethos* es un conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad.

¹⁴ Tudela, *op cit*, p.10

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

continuo y los procesos de cambio organizacional.¹⁵ Entendiendo este último como una idea de reforma con objetivos que pueden variar en claridad y precisión y cuyas complejidades de implementación no necesariamente se hacen evidentes ni en el marco jurídico, ni en la estructura que de éste deriva.¹⁶

Tudela menciona que el estudio del desempeño policial ha sido más fructífero al amparo del monitoreo y el control de gestión (interno) que de la evaluación externa y destaca que existen distintas nomenclaturas y propuestas de índices, indicadores y descriptores para medir la gestión policial, especialmente aquellos asociados a las labores preventivas; sin embargo, los que se enfocan en el trato y la relación policía-ciudadano son más escasos. En Chile se hacen “levantamientos” periódicos de datos de encuestas que consultan la percepción de las personas sobre la labor de la policía contra la delincuencia y el nivel de confianza.¹⁷ El índice de desempeño policial de la Fundación Paz Ciudadana “es una construcción o medida estadística diseñada para poner de relieve cambios en la variable percepción de desempeño” con respecto al tiempo, situación geográfica, ingreso o cualquier otra característica socio-demográfica y permite conocer la valoración de la sociedad, según perfiles, sobre la labor de la policía y se compone de tres variables: si la persona hizo o no la denuncia, satisfacción de las personas con la actuación de la policía después de denunciar y satisfacción de las personas con la labor de la policía en su barrio”.¹⁸ Esta perspectiva no fue aplicada a este trabajo, pero es interesante que en la medida en que hay acercamientos policiales con la ciudadanía el índice es mal puntuado y en la medida en que no hay contacto con la ciudadanía es mejor puntuado.

Davis señala de igual manera como lo hicieron en sus trabajos Bayley, Marenin y Walker, la naturaleza compleja del mantenimiento del orden y expone una serie de indicadores para conocer la calidad del desempeño, tanto para la rendición de cuentas, al igual que Walker, como para la evaluación de las políticas públicas y el impacto de programas para conocer el estado de la organización policial. De acuerdo con Davis, las policías han medido su desempeño a partir de un número limitado de indicadores (enfocados en la delincuencia, como índices delictivos, número de arrestos, tiempo de respuesta y esclarecimiento

¹⁵ Ibid, p.11

¹⁶ Arellano Gault, David. Juan Salgado Ibarra, *Policía Federal: Una nueva institución para México*, SSP-CIES, México, 2012, p.39

¹⁷ Tudela, Patricio (2011). *op cit*, p.12

¹⁸ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

de delitos) y análisis recientes del desempeño policial señalan que deben incorporarse una serie de aspectos para lograr que los policías se conduzcan de manera democrática y en este sentido la Organización de las Naciones Unidas estableció una serie de principios dirigidos a la aplicación equitativa de la ley a todos los ciudadanos; ejes rectores para el uso de la fuerza; garantizar un trato justo a las personas detenidas o arrestadas, rendición de cuentas y protección de los grupos vulnerables de la sociedad.¹⁹

Davis destaca que la medición del desempeño es multidimensional y una distinción básica en ella es la diferencia entre el cumplimiento de metas (desempeño interno) y resultados (beneficios sociales que genera la policía) y pone como ejemplo la sensación de seguridad ciudadana. La interpretación del desempeño puede ser ambigua, pero es inherente a los indicadores de desempeño y lo exemplifica con la pregunta ¿Un mayor número de denuncias indica un incremento en la confianza en la policía?²⁰ Del mismo modo, en el caso de la capacitación internacional policial, se partiría de la pregunta si los cursos reflejarían necesariamente un mayor desempeño policial. De este modo, se tratará de establecer si la capacitación internacional influyó en el desempeño policial y en qué medida contribuyó al proceso de la reforma de la Policía Federal. La capacitación fue evaluada en este trabajo cualitativamente a través de la aplicación de entrevistas e información documental en fuentes abiertas; en el capítulo dos se señalarán los marcos de referencia que son utilizados en algunas agencias policiales para evaluarla.

Los límites de la investigación para este trabajo estuvieron marcados por la imposibilidad de llevar a cabo un experimento controlado para medir el impacto de la capacitación internacional sobre el desempeño policial. Las razones fueron la falta de acceso a los elementos policiales para aplicación del estudio, el acceso a fuentes de información confidenciales de la Policía Federal y en las entrevistas muchos de los funcionarios estadounidenses que implementaron la capacitación internacional ya no se encontraban en el país debido a que había terminado su período de gestión.

Davis señaló que en el caso de la dimensión de la profesionalización, la Policía Federal definió un solo objetivo: SIDEPOL (Sistema Integral de Desarrollo Policial) y que los indicadores correspondientes estuvieron definidos en

¹⁹ Davis, Robert, “Análisis comparado de la medición del desempeño policial” en Alvarado, Arturo (coord.) *Indicadores de Seguridad Pública en México: Una discusión conceptual metodológica*, CIES-SSP, México, 2012, p.55

²⁰ Ibid, p.60

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

términos de la capacitación recibida donde se incluyeron temas de derechos humanos; aplicación de evaluaciones de control de confianza, y elaboración de Procedimientos Sistemáticos de Operación (PSO).²¹ Debe señalarse que estos indicadores no fueron utilizados debido a que son fuentes confidenciales de seguridad pública, por lo tanto las fuentes estarán basadas en la información que fue publicada en fuentes abiertas por el gobierno federal y en prensa escrita y electrónica. El esquema que Davis presenta no define cuales son los siete indicadores del Programa de Desarrollo Estratégico (PDE) de la PF (2010-2012).²²

La profesionalización y capacitación se abordan desde la dimensión global con los trabajos de Marenin, ya que se plantean como elementos que son parte de la asistencia internacional para las reformas policiales.²³ La capacitación policial es la formación especializada por la que atraviesa el policía a lo largo de la carrera profesional y como parte constitutiva de ésta, es decir, como uno de los ejes constitutivos del propio régimen profesional del sistema policial en todo lo atinente a la permanencia, ascenso y ocupación de cargos orgánicos de los policías, lo que hace que la capacitación policial sea permanente y, por ende, se desarrolle a lo largo del itinerario del policía dentro de la institución.²⁴ La formación policial comprende la instrucción de base del policía, es decir, la formación por la que atraviesa el candidato a policía, y se lleva a cabo al comienzo de lo que es la carrera profesional del mismo.

Al interior de la Policía Federal, los términos utilizados son capacitación, formación, instrucción o entrenamiento policial y se manejan indistintamente. Sólo se distingue que la formación inicial o básica es la instrucción formal en la academia para los candidatos a policías y que la formación continua es aquella desarrollada para actualización e incluye cursos de especialización. A lo largo del libro distinguiré la instrucción formal o formación básica o inicial, de la formación continua que son cursos de especialización. La capacitación

²¹ Ibid, p.76-77

²² Este programa define los objetivos estratégicos de la institución y su alineación con el Programa Nacional de Desarrollo (PND) y Programa Sectorial de Seguridad Pública.

²³ Marenin, Otwin, Police Training for Democracy, *Police practice and Research*, 5(2), 2004, p.107-123. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/156142604200190261#UkMZFhYrTzs>

Marenin, Otwin, “Building a Global Police Studies Community”, *Police Quarterly*, 2005 8: 99 <http://pqx.sagepub.com/content/8/1/99.short>

Marenin, Otwin, “The goal of democracy in international police assistance programs”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 21 Iss: 1, 1998, pp.159 – 177. <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=872236&show=abstract>

²⁴ Sain, Marcelo Fabián, “La educación policial en la Argentina: desafíos y estrategias de cambio”, *Cuadernos de Seguridad*, Dossier: Educación Policial, No. 3, 04-2007, p. 33.

Magdalena Alcocer Vega

se entenderá como entrenamiento o capacitación, como lo entienden los estadounidenses.

La educación ha sido vista como el desarrollo de la habilidad para conceptualizar y expandir procesos teóricos y analíticos, mientras la capacitación o entrenamiento (*training*) ha supuesto ganar habilidades necesarias para completar tareas inmediatas y objetivos de operación policial.²⁵ De acuerdo con los estándares contemporáneos, el término “educación” es utilizado para aquellas instancias que proveen grados de educación superior y que se encuentran fuera de la policía- colegios y universidades.²⁶ Los estadounidenses utilizan el entrenamiento para distinguirlo de la educación y ubican la formación continua como “entrenamiento en servicio” (*in-service training*). A la formación inicial la llaman “instrucción formal” (*formal instruction*).

Para la evaluación de la capacitación se expone la propuesta de Sabine Kühlein que establece estándares avanzados y revisiones de la capacitación profesional en el Centro de Capacitación Profesional de la Policía Criminal Federal de Alemania *Budeskriminalamt* (BKA). Este centro provee un marco de referencia para un aprendizaje efectivo que asegura la calidad de la capacitación a través de la evaluación continua de esta última como un modo de optimizar su efecto e influencia.²⁷ Asimismo, una referencia indispensable son los estudios de Maria Haberfeld en materia de profesionalización y capacitación policial a través del modelo del Pentágono de Liderazgo Policial.²⁸ La decisión para que la mayor parte del marco conceptual esté formado por autores estadounidenses es porque el acervo que se ha creado pone de

²⁵ Kratcoski, Peter C. Dilip K. Das (Editors), *Police Education and Training in a Global Society*, Lexington, UK, 2007, Kindle, p.3

²⁶ Sullivan, L. E., Rosen, M. S., Haberfeld, M. R., & Schulz, D. M., *Encyclopedia of Law Enforcement*, Sage Pubns, 2005, p. 187 <https://us.sagepub.com/en-us/nam/encyclopedia-of-law-enforcement/book225364>

²⁷ Kühlein, Sabine, “Transfer Evaluation- A concept intended to optimize practical training within the Federal Criminal Police Office Bundeskriminalamt-BKA”, *International Police Training Journal*, Interpol, Issue 3, 2012, p. 3-6 véase <http://www.interpol.int/Media/Files/INTERPOL-Expertise/Training/International-Police-Training-Journal-Issue-3,-January-2012>.

²⁸ Haberfeld, M., *Critical Issues in Police Training*, Prentice Hall, New Jersey, 2002. Maria (Maki) Haberfeld es Profesora de Ciencias Policiales, en el Departamento de Derecho, Ciencias Policiales y de la Administración de Justicia Penal en el *John Jay College* de Justicia Criminal en Nueva York. Ha realizado investigaciones en las áreas de aplicación pública y privada de la ley, la integridad, y la delincuencia de cuello blanco en Estados Unidos, Europa oriental y occidental e Israel. Ha proporcionado capacitación en liderazgo a diversas agencias de policía. Desde 2001 ha estado involucrada en el desarrollo, la coordinación y la enseñanza en un programa educativo especial en el *John Jay College*, para el Departamento de Policía de Nueva York. <http://www.jjay.cuny.edu/faculty/maria-maki-haberfeld>

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

manifiesto esfuerzos sostenidos por más de un siglo y medio en desarrollar instituciones policiales profesionales del mantenimiento del orden, estrategias de reformas policiales, de profesionalización, de capacitación y de rendición de cuentas policial en contextos democráticos.

El período del mantenimiento del orden en los Estados Unidos de América se divide en tres fases.²⁹ La primera etapa de mediados del siglo dieciocho a 1920, donde la corrupción y la política influenciaron los procesos de reclutamiento y movilidad en la escala de la policía. La segunda, de mediados de los años veinte hasta fines de los sesenta, inspirados en el ideal de la profesionalización policial, donde Walker señala que las agencias de aplicación de la ley justificaban su actuación argumentando que tenían la responsabilidad y el derecho de manejar sus propios asuntos, tal como otras profesiones gozaban de un alto grado de autonomía y control y donde la confianza en la policía se derrumbó con el movimiento de los derechos civiles.³⁰ La última fase, abarca el período científico del desarrollo policial con el impulso de estrategias para dar un servicio profesional a los ciudadanos y tiene que ver con la aplicación del esquema de la policía comunitaria (*Community Oriented Policing-COP*) y el mantenimiento del orden orientado a problemas (*Problem Oriented Policing -POP*).

En México existen escasas fuentes de información gubernamental con relación al tema de la profesionalización y la capacitación de las policías y hay pocos estudios académicos al respecto. Entre los mexicanos que han estudiado este tema se encuentra un primer estudio de Ignacio Carrillo Prieto en 1992³¹, de la Policía Judicial Federal (PJF) que compara su formación con otros países europeos como Francia, España, Estados Unidos de América y Alemania. Otro estudio, lo constituye un artículo del Dr. Ernesto López Portillo³², estudioso de las instituciones policiales con más de 20 años de experiencia. Se encuentra también, una tesis de maestría de FLACSO³³, que estudia el tema de capacitación policial a diciembre de 2008. Por último, están los estudios del

²⁹ Ibid, pp.28-30

³⁰ Walker, Samuel, *The New World of Police Accountability*, SAGE Publications, 2005, p. 477, Kindle.

³¹ Ver Carrillo Prieto, Ignacio. Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez, *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*, INACIPE, México, D.F.,1992

³² Ver López Portillo, Ernesto, “Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia”, Center for US-Mexican Studies, University of San Diego, 2003.

³³ Ver Miranda Chingüido, Carla, (Tesis) Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del estado de derecho y la democracia en México, Maestría en Derechos Humanos y Democracia, Primera Promoción, FLACSO, México, 2009.

Magdalena Alcocer Vega

Dr. José Arturo Yáñez Romero³⁴, quien ha estudiado el tema de las políticas de profesionalización de las policías investigadoras (Policía Judicial Federal, Agencia Federal de Investigaciones y de la hoy Policía Federal Ministerial). Estos enfoques no aluden a la Policía Federal, y tampoco se enmarcan en el esquema de cooperación internacional de la Iniciativa Mérida. Existe un estudio de Valenti, que analiza las implicaciones del servicio profesional de la carrera policial, desde un punto de vista administrativo, implementado en el periodo de estudio de la presente investigación y delineada de manera comparada los servicios profesionales de carrera de Chile, Colombia, España, Canadá, Estados Unidos (en cuanto a funciones y escala jerárquica) para enriquecer la experiencia mexicana a modo de recomendaciones.³⁵ Otros estudios internacionales y comparados están enfocados desde un punto de vista administrativo. Tal es el caso del estudio de la chilena Mertz, que hace un análisis comparativo de las estructuras de la organización y administración de fuerzas policiales en diversos países comparando alternativas de organización policial de Chile con las policías de Alemania, Canadá, España, EEUU, Inglaterra y Gales.³⁶ La parte referente a la capacitación alude a los requisitos de ingreso de los elementos, así como a los períodos de formación básica. En la siguiente sección se expondrán los planteamientos sobre la asistencia internacional para la reforma policial.

³⁴ Ver Yáñez Romero, José Arturo, “La política de capacitación básica de agentes de la Policía Federal Investigadora en México” en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores) *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F., 2010 y Yáñez Romero, José Arturo. “La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora” en Benítez Manaut, Raúl. Abelardo Rodríguez et al (Eds) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, D.F., 2009.

³⁵ Valenti Nigrini, Giovanna. “El servicio de carrera policial en México” en Székely Pardo, Miguel *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La construcción de una policía profesional en México*, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México, 2012, 182 p.

³⁶ Mertz K., Catalina, *Experiencia comparada en la organización y administración de fuerzas policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos e Inglaterra y Gales*, Fundación Hanns Seidel-Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile, 2000, 180 hojas <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2000/01/experiencia-comparada-fuerzas.pdf>

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

1.2 Reforma Policial

“La policía responde mejor cuando los oficiales creen que los nuevos programas incorporan su propia opinión y conocimiento del trabajo. Casi todos los directivos prefieren auditar y monitorear, más que dirigir y facilitar. Seguir órdenes es menos riesgoso que tomar responsabilidad por facilitar la supervisión y resolver problemas”.

David Bayley

Las reformas policiales son una serie de cambios plasmados en políticas y procedimientos que tienen que ver con reestructuraciones internas, profesionalización de los cuerpos de seguridad, mecanismos de control de rendición de cuentas y cambios legales, entre otros. La historia de las reformas policiales tiene larga data en los países anglosajones. Una política es un curso o línea de acción adoptada y llevada a cabo por una agencia que proporciona orientación sobre la filosofía del departamento en asuntos identificados.³⁷ Un procedimiento es una descripción detallada de cómo una política se va a lograr y en él se describen los pasos a seguir, la frecuencia de la tarea, y los responsables de completarlas.³⁸

En los Estados Unidos de América, la historia ubica el proceso de inicio de reformas hacia mediados de 1850 y en América Latina a partir de la ola de democratización de fines de los ochenta y los noventa. En los procesos de reforma se plasman las características del estilo de hacer política y de la propia correlación de fuerzas dentro del sistema político en el momento en que las reformas son implementadas. Esta sección revisará las principales lecciones que Bayley recomendó para cambiar las organizaciones policiales a partir de la asistencia y cooperación para la reforma policial en otros países y será contrastado con los planteamientos de Walker, Skogan y de Ungar.

Bayley define que el término *policía* puede significar instituciones policiales únicamente, instituciones de justicia criminal o la función de seguridad general de la sociedad y la *democracia* puede ser definida en distintas maneras,

³⁷ Orrick, Dwayne W., *Best Practices Guide, Developing a Police Department Policy-Procedure Manual-Smaller Police Departments Technical Assistance Program*, Bureau of Justice Assistance, Office of Justice Programs U.S. Department of Justice, International Association of Chiefs of Police, 2004, p.1 <http://www.theiacp.org/portals/0/pdfs/BP-PolicyProcedures.pdf>

³⁸ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

más tradicionalmente, como un conjunto de instituciones; en términos de la cultura de aspiraciones y expectativas como ciudadanos; o como el Estado de Derecho.³⁹ La policía es la más clara manifestación de la autoridad de un gobierno y “(...) es una materialización del poder público y sus actos son actos jurídicos; siempre que su teleología [causa final] está señalada en la normatividad específica y, (...) contribuye al mantenimiento de las garantías y derechos ciudadanos”.⁴⁰ Entre sus deberes principales está mantener el orden y la ley, prevenir el crimen y combatirlo y proveer asistencia a los ciudadanos. Su legitimidad radica en que responda a las expectativas públicas y a que la policía utilice la autoridad que el Estado le confiere en favor del interés general.

Por *reforma policial* se entenderá el cambio en las instituciones policiales para mejorar el desempeño policial y para hacer o mantener ese desempeño dentro del Estado de Derecho y de principios democráticos, y el *desempeño policial* será definido como los procedimientos adoptados por la policía en el espacio público que promueven contacto directo o indirecto con agentes no policiales.⁴¹ En la práctica son las actividades de rutina que lleva a cabo la policía en funciones.

Un *estándar* es una directriz o requisito de desempeño que establece puntos de referencia para las agencias de aplicación de la ley a utilizar en el desarrollo de la estructura organizacional y la medición de su sistema de prestación de servicios.⁴² De acuerdo con Walker, el término *mejores prácticas* se caracteriza por ser políticas recomendadas o procedimientos.⁴³

Los dos objetivos de los Estados Unidos de América para llevar a cabo programas de asistencia internacional en los sistemas policiales y en el aparato judicial en otros países fueron el apoyo a la democracia y la protección contra la actividad criminal internacional. Estados Unidos dio asistencia a muchos países y a la Organización de las Naciones Unidas para reformar y reconstruir

³⁹ Bayley, David, *Policing in Emerging Democracies: Workshop Papers and Highlights, National Institute of Justice-US Department of Justice-Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs-US Department of State*, Washington D.C., 1995, p.3 véase <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/167024.pdf>

⁴⁰ Yáñez, Arturo, “Policía Preventiva en la Región Central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior”, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, 2003.

⁴¹ Pinc, T. M., “Police Reform: a determinant of democracy’s development”, Paper 19, 2010, p. 3 véase http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs_2010/19

⁴² Orrick, *op cit*, p.1

⁴³ Walker, Samuel. *op cit*, 2ed, p.265

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

fuerzas policiales vistas como “democracias en transición” (Polonia, El Salvador) o Estados fallidos (Bosnia, Haití).⁴⁴

De acuerdo con Bayley, otra razón para la participación de los Estados Unidos en asesorar policías en el exterior fue el incremento en los niveles delictivos de grupos del crimen organizado internacional.⁴⁵ Las tres áreas prioritarias para los Estados Unidos actualmente son el crimen organizado (tráfico de drogas y de armas); migración ilegal y tráfico de personas, y terrorismo e insurgencia rebelde.⁴⁶

La policía contribuye al desarrollo político democrático de acuerdo con las siguientes cuatro normas según Bayley: 1) debe satisfacer las necesidades de los ciudadanos y no debe servir a los intereses del gobierno, sino al de los gobernados; 2) debe rendir cuentas al entramado jurídico y legal del sistema de gobierno y no a grupos políticos; 3) debe proteger los derechos humanos, y

⁴⁴ El término de Estado fallido ha sido comúnmente utilizado por comentaristas políticos y periodistas para describir un Estado que ha fracasado en proveer algunas de las condiciones básicas por parte de un gobierno soberano. Los siguientes atributos son propuestos por el Fondo para la Paz para caracterizar un Estado fallido: 1) Pérdida del control físico de su territorio o del monopolio de uso de la fuerza legítima, 2) Erosión de la autoridad legítima del Estado para realizar decisiones colectivas, 3) Inabilidad para proveer servicios públicos razonables, e 4) Inabilidad para interactuar con otros Estados como miembro pleno de la comunidad internacional. El fracaso del Estado es considerado en la esfera social, política y económica véase http://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Failed_state.html

⁴⁵ Durante la Guerra Fría, los Estados Unidos de América se involucraron con las fuerzas armadas y policiales de otros países como parte de su política exterior. La Sección 660 del Acta de Asistencia Foránea (*Foreign Assistance Act*) de 1961, fue modificada en 1974 para prohibir a las agencias de EEUU, incluyendo fuerzas militares, que entrenaran o asesoraran a fuerzas policiales. Como resultado, la Agencia de Seguridad Pública de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) fue abolida. Las excepciones a esta abolición fueron para las misiones del Buró Federal de Investigaciones (FBI) y para la Agencia de Administración para el Control de Drogas- *Drug Enforcement Administration* (DEA). Bayley describe que, en 1996, se reformó de nuevo la Sección 660 como respuesta a la tendencia de la década de los noventa, para dar asistencia a la reforma policial en el exterior para apoyar la expansión de la democracia y asegurar un ambiente seguro para la economía de mercado. Las amenazas fueron drogas ilegales, terrorismo y lavado de activos, así como inmigración ilegal. Para contrarrestarlas, Estados Unidos amplió sus esfuerzos por exportar a otros países sus mejores prácticas de aplicación de la Ley y creó la International Law Enforcement Academy (ILEA) en Budapest manejada por el FBI y otra en Bangkok manejada por la DEA. Véase Bayley (2001), *op cit*, p.5

⁴⁶ Gereben Schaefer, Agnes. Benjamin Bahney, K. Jack Riley, *Security in Mexico-Implications for U.S. Policy Options*, Rand Corporation, 2009, p. XV La amenaza del tráfico de drogas y de armas es la amenaza primaria para Estados Unidos. De acuerdo al informe de 2009 del International Narcotics Control Strategy Report, aproximadamente 90% de la cocaína que entra a Estados Unidos es traficada por México. Las ciudades de la frontera entre México y Estados Unidos han sido afectadas en ambos lados por la violencia asociada al tráfico de drogas. El tráfico de armas se realiza de Estados Unidos a México y de acuerdo con datos del Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) entre el 90 y 95% de las armas utilizadas en crímenes violentos relacionados con drogas en México entran a este último ilegalmente vía Estados Unidos. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG876.pdf

Magdalena Alcocer Vega

4) debe ser transparente en sus actividades y sus labores deben estar abiertas a observación y reportadas a agentes externos de forma regular. Esto aplica para la conducta de los integrantes de la policía y de las operaciones de la institución como un todo.⁴⁷

Las reformas policiales en los países desarrollados y democráticos se trajeron principalmente en estándares y prácticas operativas, con base en ello, Bayley planteó diecisiete lecciones genéricas.⁴⁸ Estas lecciones dan cuenta de los obstáculos para la implementación, operación y consolidación de las reformas. A partir de 1967, se registró un cambio en lo que se llamó la “era científica” del mantenimiento del orden americano, ya que a partir de esta fecha se evaluó cuidadosamente la conducta táctica de los oficiales de policía, así como la efectividad de las estrategias y de los estándares policiales con la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia (President’s Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice). A continuación se plantearán, de manera sintética, las lecciones de Bayley para la asistencia de la reforma policial y en seguida, se harán comentarios acerca de lo que otros autores elegidos para el marco teórico han estudiado al respecto.

Bayley señaló que todo programa de reforma debe basarse en un entendimiento claramente articulado de las conexiones entre los objetivos a conseguir y las acciones propuestas. Las reformas policiales no son sólo cambios en la forma de la actuación policial, sino en transformaciones de fondo de la policía. Se debe medir los blancos de la reforma a través de políticas y acciones, ya sea en estrategias de gerencia para asegurar la rendición de cuentas, o con encuentros con los ciudadanos. Skogan señaló que uno de las dificultades del mantenimiento del orden comunitario y el orientado a problemas es que es difícil documentar lo que los oficiales hacen y si ello es efectivo.⁴⁹ En la región latinoamericana, la evaluación es la parte más descuidada de la reforma durante la implementación, ya que casi siempre se hace al final.⁵⁰ La democracia requiere un Estado de Derecho que los Estados contemporáneos latinoamericanos no pueden sostener, porque no son suficientemente fuertes y el mantenimiento del orden orientado a problemas (POP) es un cambio que

⁴⁷ Bayley, *Democratizing the Police Abroad*, op cit, p.11

⁴⁸ Ibid, p. 19

⁴⁹ Skogan, op cit, p.6

⁵⁰ Ungar, op cit, p.17

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

podría absorber y cambiar esas debilidades.⁵¹ Ungar ubicó cinco áreas de desarrollo de las reformas en la región: reestructuración de la agencia, apoyo profesional, mecanismos de control, cambios legales y la policía comunitaria. El autoritarismo en América Latina del siglo XX, puso atrás a la región en esta última etapa ya que la policía fue utilizada como un medio de control político y para controlar la disidencia del régimen.⁵²

Las reformas policiales requieren un liderazgo comprometido y sostenido por la alta dirección (by top management) es decir los Ejecutivos, para producir cualquier cambio organizacional importante, de acuerdo con Bayley. Una reforma significativa no puede ser impulsada desde abajo contra la indiferencia u hostilidad de los altos mandos policiales. Skogan identificó los siguientes obstáculos: la resistencia de los directores policiales que se sienten amenazados por los sargentos, quienes también se sienten del mismo modo al cambiar las formas establecidas de trabajo; en los niveles en la primera escala de oficiales que sienten resistencia de las unidades; en los sindicatos policiales que tienen demandas en competencia; la imposibilidad de medir lo que importa; un fracaso para establecer cooperación entre las agencias; una falta de respuesta pública y cambios de liderazgo.⁵³ Las reformas policiales se enfrentan a su supervivencia con el cambio de liderazgo, este es uno de los motivos que Walker señala como obstáculo para producir un cambio duradero y sostenido en las reformas. Este problema en México se traduce en una falta de continuidad ya que los programas son sexenales, es decir, el periodo del mandato del presidente. Si existe una alternancia del partido en turno, lo más probable es que el programa no continúe y que inicie uno distinto. Con los cambios de administración cambian los jefes policiales y los mandos superiores. Esto dificulta la sostenibilidad de la reforma. Skogan sugiere que si

⁵¹ Ibidem. El mantenimiento del orden orientado a problemas (POP) es un enfoque del mantenimiento del orden en el cual piezas discretas de los asuntos policiales (cada una es una parte de incidentes similares, sea crimen o actos de desorden, que se espera la policía maneje) son sujetas a examinación microscópica (basada en la habilidad de los analistas criminales y la experiencia acumulada en el campo del personal operativo) con la esperanza de lo que es recientemente aprendido de cada problema, lleve al descubrimiento de nuevas y más efectivas estrategias para combatirlo. Este enfoque da un alto valor a las nuevas respuestas que son preventivas de modo natural y que no son dependientes del uso de la justicia criminal y que envuelve el compromiso de otras agencias, la comunidad, el sector privado cuando su involucramiento tiene el potencial para contribuir significativamente a la reducción del problema. Este enfoque tiene un compromiso de implementar nuevas estrategias evaluando rigurosamente su efectividad y reportando resultados que beneficien otras agencias para construir un acervo de conocimiento que apoye la profesionalización policial. Herman Goldstein (2001)

<http://www.popcenter.org/about/?p=whatiscpop>

⁵² Ibid, p.4

⁵³ Skogan, *op cit*,p.6

Magdalena Alcocer Vega

las reformas han de persistir, el administrador de cambios debe asegurar que el programa sea del departamento de la policía y de la ciudad, y que no sólo sea suyo.⁵⁴ Debe construir apoyo público y político para la reforma, de este modo su presupuesto sobrevivirá cuando haya restricciones financieras. Para Ungar, los obstáculos tienen que ver con que gran parte de América Latina está enredada en una serie de impedimentos que se refuerzan mutuamente: políticos, institucionales y societales, donde coexisten prácticas tradicionales del mantenimiento del orden con otras prácticas orientadas a problemas.⁵⁵ Es decir, estas prácticas de antaño coexisten con nuevas leyes que cruzan las políticas públicas y las tensiones políticas dispersan las responsabilidades de los funcionarios, por lo tanto, ello permite culparse unos a otros. Ungar señala que alterar las prácticas tradicionales de largo plazo, provoca una oposición por la alteración del status quo de los oficiales, así como las presiones para combatir el crimen, ya que elevan la resistencia institucional y la impaciencia política, por ello, son abandonados los programas y sustituidos por acciones de corto plazo que solo agravan la ineficiencia de las agencias.⁵⁶ Mientras los oficiales tratan de deshacer las complicaciones de los arreglos al vapor, pierden el contacto con las causas del crimen, la naturaleza del mantenimiento del orden y los estándares de la democracia y su habilidad para atraer el cambio. De acuerdo con Ungar, en la región latinoamericana hay una gama amplia de asuntos de seguridad ciudadana, pero la literatura existente no ha desarrollado marcos analíticos para explicar a través de diferentes casos porque los obstáculos de las reformas se desarrollan y cómo pueden superarse.

Otra lección que Bayley establece, es que la clave para cambiar cualquier aspecto en la policía es la gerencia, esto es, la manera en que los miembros de una organización policial son llevados a hacer lo que se les pide. Esto significa desarrollar programas apropiados de reclutamiento, capacitación, promoción, asignación de recursos, supervisión, investigación y reportes de evaluación y rutinas de trabajo. Walker y Bayley señalan que el cambio organizacional no ocurre solamente cambiando el personal, se requiere cambiar el sistema y la cultura de una organización.⁵⁷ Esto incluye los procedimientos de rutina de la evaluación del desempeño del oficial y de las decisiones de promoción. El hecho de reclutar y capacitar personal nuevo no es suficiente para atraer la reforma. Los beneficios de ambos se pierden si no son reforzados por sistemas gerenciales. El personal debe ser evaluado en términos de su desempeño con

⁵⁴ Ibid, p.9-10

⁵⁵ Ungar, *op cit*, pp.1-2

⁵⁶ Ibid, pp.10-11

⁵⁷ Bayley, “Democratizing police...”, *op cit*, p.20 y Walker, S.&T.Ikerd, *op cit*, p.10

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

respecto a la reforma del programa y éste debe reflejarse en las promociones, asignaciones y alzas de sueldos. Este punto es clave en este trabajo, ya que el interés está puesto en la profesionalización y la capacitación policial. La capacitación de las policías es un componente de la reforma policial.

Para Walker, mantener las medidas tradicionales de desempeño envía el mensaje que las viejas modos de hacer las cosas son importantes aún. Las nuevas medidas de desempeño deben enfatizar los principios que apoyen las nuevas formas de mantenimiento del orden y los oficiales necesitan ser evaluados para determinar si se desempeñan acorde a los nuevos valores.⁵⁸ Las evaluaciones de desempeño familiarizan a los oficiales con lo que se espera de ellos en la organización. Los departamentos de policía y los supervisores enseñan que los comportamientos son importantes a través de la recompensa y promoción del personal.

De acuerdo con Walker, la institucionalización de la reforma policial debe ser el objetivo final del cambio organizacional y ello ocurre cuando la reforma se vuelve una forma rutinaria de conducción de las labores de la policía y cuando ciertos valores, normas y estructuras son incorporados en la organización.⁵⁹ Esto requiere que la corporación demuestre un compromiso continuo con la reforma.

Para Walker, la capacitación es el elemento más importante para el establecimiento del proceso de cambio organizacional y si ésta no es suficiente, los nuevos reclutas actuarían en la manera en que los oficiales creen que deberían actuar, lo cual podría reflejar viejos estereotipos.⁶⁰ Los oficiales veteranos podrían revertir el cambio en viejos patrones de comportamiento inconsistentes con una nueva filosofía de la reforma.

El comportamiento policial no puede cambiar por la mera reorganización formal dentro de la policía o por su reestructuración en el ámbito nacional. Si el objetivo de la reforma policial es el cambio democrático, se debe prestar más atención a la gerencia del personal, más que a la estructura formal de la fuerza policial, de acuerdo con Bayley. Walker analiza los sistemas de intervención temprana (herramienta de la rendición de cuentas policial de la que se hablará con mayor detalle en la sección 1.3) basados en el principio de cambiar el comportamiento de los oficiales identificando el desempeño

⁵⁸ Walker, S.&T.Ikerd, *op cit*, p.10

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ Ibid, pp.20-21

Magdalena Alcocer Vega

problemático e interviniendo para proveer acciones no disciplinarias y que corrijan la acción.⁶¹ Marenin subrayó que el mantenimiento del orden requiere críticas autoreflexivas y frecuentes, análisis y evaluación de las prácticas adoptadas y destacó que una organización policial que falla en percibir cambios que afectan su mandato y poderes, que no sabe adaptarse a ellos y que no puede evaluar los efectos de sus propias respuestas, perderá contacto con el público.⁶² Estos sistemas serán explicados con mayor detalle en la sección de rendición de cuentas.

Los recursos materiales pueden servir para los cambios deseados (personal y equipo), pero raramente son esenciales o suficientes para traer el cambio per se. El cambio está dado por una serie de procedimientos y políticas en la gerencia, aunado a la supervisión y la rendición de cuentas. Walker subrayó que “... en un departamento mal gestionado, sin estándares significativos de rendición de cuentas, incluso los oficiales de mayor nivel educativo se hundirán en un desempeño de bajos estándares”.⁶³ Como se mencionó anteriormente, el cambio organizacional no ocurre cambiando el personal, se requiere cambiar el sistema y la cultura de una organización.

La reforma significativa requiere aceptación generalizada a través de todos los rangos y comisiones en un departamento de policía, según Bayley. Además del liderazgo comprometido, esta lección es la más repetida para que una reforma sea exitosa. De acuerdo con Bayley:

“Una consulta genuina y extensiva es la mejor manera de obtener aprobación de nuevos programas. La policía responde mejor cuando los oficiales creen que los nuevos programas incorporan su propia opinión y conocimiento del trabajo. Casi todos los directivos prefieren auditar y monitorear, más que dirigir y facilitar. Seguir órdenes es menos riesgoso que tomar responsabilidad por facilitar la supervisión y resolver problemas”.⁶⁴

Cuando los proyectos piloto se emprenden, deben tener un liderazgo comprometido y que el personal no sea continuamente apartado para otros propósitos. Esta lección de Bayley señala que la innovación necesita implementación consistente, más que las operaciones rutinarias, precisamente

⁶¹ Walker, Samuel. 2nd ed, *op cit*, p.144

⁶² Marenin, *op cit*, p.16

⁶³ Walker, *op cit*, p.56

⁶⁴ Bayley, *op cit*, p. 23

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

porque sus actividades no han sido institucionalizadas. Skogan señaló que la resistencia no viene únicamente de la base de la policía. En el caso de la implementación del modelo de policía comunitaria, las revueltas han venido de los mandos medios en diversas ciudades. Como parte de los esquemas de descentralización muchos mandos medios ven amenazada su autoridad. Las discusiones sobre la reforma policial aluden a términos modernos de alta dirección, tales como el “empoderamiento del empleado”.⁶⁵ Ello hace que los mandos se sientan muy nerviosos, ya que se preocupan por la disciplina. Una función organizacional que a menudo es recortada es la capacitación, ya que es cara y los oficiales tienen que ser removidos de sus funciones para atender las clases.

Los oficiales de policía no cambiarán su comportamiento a menos que perciban que es en su propio interés hacerlo. La reforma no ocurrirá a menos que los criterios de evaluación de desempeño individual incentiven la clase de comportamiento que la reforma requiere.⁶⁶ Para Ungar, un reforzamiento de los recursos humanos de la administración, estándares, inspección, rendición de cuentas y disciplina pueden ayudar a mejorar la gerencia policial. Los recursos humanos a nivel nacional y regional deben distribuir los recursos humanos y materiales basados en tasas de población y del crimen.⁶⁷ La vigilancia y la gerencia deben acomodarse a las realidades diarias del mantenimiento del orden. Casi todos los oficiales resienten las difíciles condiciones de llevar a cabo tareas complejas sin compensación financiera y reconocimiento social que tienen otras profesiones. Esto debería incluir subsidios al transporte, préstamos de vivienda. Son especialmente importantes los beneficios de salud física y mental.

Los reformadores internos y externos de las organizaciones policiales deben tener cuidado de no denigrar la motivación, sabiduría y habilidades de las personas cuyo comportamiento tratan de cambiar, de acuerdo con Bayley. Al respecto, Skogan mencionó que la reforma se topa con la falta de coordinación y cooperación entre las agencias por razones burocráticas. Muchas agencias municipales parten de la consideración que la policía comunitaria es el programa del departamento y no suyo, lo que causa resistencias para adoptarlo plenamente. Asimismo, ponen obstáculos para alterar sus propias prioridades profesionales y de restricción de presupuesto. Hacer funcionar este tipo de

⁶⁵ Skogan, *op cit*, p. 1

⁶⁶ Bayley, *op cit*, p. 24

⁶⁷ Ungar, *op cit*, p. 320

Magdalena Alcocer Vega

cooperación inter organizacional es uno de los problemas más difíciles que enfrentan los departamentos innovadores. Para hacer funcionar los programas, los obstáculos deben vencerse por parte de los jefes de las agencias y también de la administración en la ciudad, ya que el programa debe ser de la ciudad, no sólo de las agencias.⁶⁸

Las evaluaciones de programas que sólo buscan resultados inmediatos más que de largo plazo como medida de éxito, inhiben la creatividad organizacional.⁶⁹ En la región latinoamericana existe dificultad para mantener los cambios a largo plazo. Por ejemplo, muchos oficiales sólo se interesan en la reforma cuando el desempeño de la agencia es pobre y es criticado, así, se realizan cambios para aminorar las críticas y mientras los oficiales tratan de deshacer los efectos de medidas tomadas por los superiores de manera coyuntural y paliativa, se pierde el contacto con las causas del crimen, la naturaleza del mantenimiento del orden y los estándares de la democracia y su habilidad para atraer el cambio.⁷⁰

La reforma requiere que los nuevos programas sean monitoreados, para que puedan haber cambios de curso y, a su vez, la carga de evaluaciones puede desalentar la reforma. Con relación a esta lección, Ungar señala que la justicia criminal, la policía comunitaria y los mecanismos de rendición de cuentas están inmersos en mucha información y sólo alguna es relevante. Los indicadores del crimen y el mantenimiento del orden son recolectados en casi todos los países de Latinoamérica, pero mucha información no es filtrada y son un conjunto de reportes, estadísticas y números. Para romper la inercia informativa sin mucha resistencia, es necesario un buen enfoque para iniciar evaluaciones separadas de oficiales, unidades y prácticas.⁷¹

⁶⁸ Ibid, p. 7

⁶⁹ Bayley, *op.cit*, p.24. Debe hacerse una distinción cuando se escribe acerca de las organizaciones entre lo que se hace “output” y lo que se alcanza “outcome”. El autor señala que patrullar, por ejemplo, es algo que hace la policía (*input*) y puede o no reducir el crimen, que es el (*outcome*) que se desea. En Gran Bretaña hubo una tendencia a medir el desempeño de la policía y los indicadores se centraron más en el output que en el outcome, con la tendencia a que los policías sólo siguieran normas para reportar lo que hacían, más que lo que conseguían, lo que desalentó la innovación y redujo la flexibilidad operativa.

⁷⁰ Ungar, *op cit*, p.11

⁷¹ Ibid, pp.307-309. Ungar señala que las prácticas requieren más evaluaciones aún, tales como detenciones viales, notorias por abuso. Aunque hayan restricciones legales en el uso de la fuerza por la policía, falta un análisis de cuándo y porqué son más proclives a que ocurran. Los estudios deben apuntar a las situaciones en que el uso de la violencia es utilizado, ¿Qué tan frecuente los oficiales utilizan medidas de coerción cuando no hay resistencia por parte del ciudadano o en detenciones? ¿Qué tan frecuente la violencia surge debido a que el oficial no tiene equipo o no puede conseguir refuerzos? ¿Qué tan frecuente la violencia ocurre después de la detención? Otra dimensión de la evaluación es cómo las nuevas leyes se traducen en prácticas, por ejemplo, cómo las leyes que restringen el alcohol reducen el homicidio o las leyes de desarme.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Así, se identifican las áreas débiles y se abre la discreción (entendiendo por esta la actuación de acuerdo con el juicio propio) al oficial, se mejora la planeación de las estaciones de los comandantes, la distribución del personal es más equilibrada y se previene el congelamiento de políticas alrededor de condiciones que cambian rápidamente. Walker profundiza más con relación a este punto al analizar las herramientas que él define como la nueva rendición de cuentas policial que son un conjunto de políticas y procedimientos que serán explicados más adelante.

Es más propicio el cambio cuando los recursos son disponibles, que cuando los existentes son redistribuidos. Proveer nuevos recursos reduce la resistencia al cambio permitiendo que nuevas actividades sean emprendidas sin penalizar las ya existentes.

Bayley señaló que si la incidencia del crimen y el desorden es inaceptable y va en incremento, la reforma policial debe inhibirse. Cuando la seguridad pública está en riesgo, la reforma puede ser vista por el público y la policía como una distracción con el mismo propósito. La consecuencia es que la reforma es menos factible que suceda cuando más se necesita. Para hacer cambios en las estrategias actuales, se necesita mostrar a los policías que los nuevos programas conseguirán los objetivos de la institución de mejor manera que los viejos.

Aumentar los contactos entre el personal de policía y los ciudadanos es una manera de incentivar el desarrollo de una policía que rinda cuentas y que esté orientada al servicio como institución. Según Bayley, esto puede hacerse a través del uso de las instalaciones de la policía, premiando públicamente a los oficiales por su trabajo o invitando a ciudadanos para observar las labores que se realizan. El involucramiento ciudadano, que realza la objetividad y la prevención, debería jugar un papel más fuerte en la evaluación de la justicia criminal.⁷² Una manera de hacerlo es a través de observatorios de la violencia, ya que pueden colaborar en ser fuentes de información de estadísticas criminales, atrayendo la atención pública, y colaborando con las autoridades. Otra manera en que pueden coadyuvar estas instancias es en la identificación de las fuentes del crimen en las comunidades específicas.

Un modo poderoso de cambiar el comportamiento de los oficiales de policía, es a través del establecimiento de argumentos claros de política organiza-

⁷² Ibid, pp.313-314

Magdalena Alcocer Vega

cional acompañados de sanciones apropiadas, en situaciones de alto estrés y urgencia. Bayley señala de la misma manera que Walker, que con un liderazgo determinado y herramientas de gerencia pueden reducirse la incidencia de disparos injustificados, el abuso de la fuerza y la corrupción.⁷³ En esta investigación se utilizará la definición de corrupción de Transparencia Internacional, entendida como el abuso de poder para beneficio privado con énfasis general en acciones cometidas para ganancia potencial o real que involucren abuso de autoridad.⁷⁴

Es más factible que la reforma ocurra si los oficiales de policía están conectados a redes profesionales de líderes policiales (regionales, nacionales o internacionales). Este punto es resaltado también por Haberfeld, aunque ella centra la conexión a estas redes desde la óptica de la capacitación y el entrenamiento policial.⁷⁵ El objetivo es alentar la reforma democrática a través del contacto de redes profesionales que provean oportunidades para el aprendizaje.

Los sindicatos de la policía deben ser incluidos en el desarrollo y la planeación de cualquier programa de reforma. En muchas ciudades, el contacto entre los sindicatos y la ciudad obliga al departamento policial a poner en marcha reglas, estándares de desempeño y políticas de personal que van en contra de los cambios organizacionales requeridos por la policía comunitaria.⁷⁶ Los contratos entre las ciudades y los sindicatos policiales afectan la habilidad de los directores de los departamentos de realizar decisiones acerca del personal. En vista del poder que ejercen, Bayley señala que deben ser tomados en cuenta para que la reforma no se obstaculice.

1.3 Asistencia internacional para la reforma policial

Los estudios de Bayley dejaron como acervo una serie de lecciones que los observadores y expertos están de acuerdo en incorporar en los gobiernos extranjeros con el objetivo de que las fuerzas policiales funcionen más democráticamente. El contexto en el que se desarrollan estas lecciones son gobiernos que funcionan, pero que tienen fuerzas policiales cuyo carácter no

⁷³ Walker, 1° ed, *op cit*, p.304

⁷⁴ *Arresting Corruption in the Police- The global experience of police corruption reform efforts*, Transparency International UK, Defense and Security Programme, London, 2012, p.10 <http://ti-defence.org/publications/arresting-corruption-in-the-police-the-global-experience-of-police-corruption-reform-efforts/>

⁷⁵ Haberfeld, *Police Organization and Training...*”, *op cit*, p. 8

⁷⁶ Skogan, *op cit*, p. 5

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

apoya la democracia.⁷⁷ Esto supondría que las lecciones no aplicarían para el objeto de estudio de este trabajo. El Gobierno mexicano funcionaba y aunque no puede hablarse de una policía democrática en sentido estricto –por prácticas de corrupción en muchos casos y no apegadas al marco legal– puede afirmarse que su carácter sí apoyaba la democracia en el país. Así que tomaré las categorías en las que exista un acercamiento para empatar la lección teórica con la aplicación a la realidad. No listaré todas, sino las que son aplicables para la reforma policial mexicana.

Todas las reformas policiales son políticas en el sentido en que afectan la posición e intereses de diferentes grupos y personas dentro y fuera de la policía. Cuando se otorga asistencia a una policía extranjera, se debe estar alerta de los efectos de la misma, en cuanto a la distribución de poder e influencia.

Los programas de policía extranjeros deben adaptarse a las condiciones locales del país receptor. La reforma policial no puede ser dejada a los policías expertos, debe involucrar especialistas de área, sociólogos e historiadores.

El personal que brinda asistencia internacional debe evitar condescendencia en sus relaciones con la policía local. Esto se traduce en no denigrar la contribución de la gente que ha trabajado bajo los viejos programas que pretenden reformarse.

La reforma policial democrática requiere de la separación de la policía de los militares. El mantenimiento del orden democrático es especialmente susceptible a ser minado por el involucramiento militar, ya que los soldados obedecen desde arriba en estructuras verticales y es menos frecuente que respondan a los ciudadanos; su uso de la fuerza es menos restrictivo y la secrecía más integrada en su mentalidad.⁷⁸

El crecimiento de la violencia y el crimen subordinarán la reforma policial al incremento de las capacidades policiales. La incapacidad para proveer seguridad pública mina la legitimidad del gobierno y alienta el desorden social. Los altos niveles del crimen causan que las funciones militares y policiales estén mezcladas provocando el retraso en la separación de militares de los policías.

⁷⁷ Bayley, “Democratizing...”, *op.cit*, p. 35

⁷⁸ Ibid, p. 39

Magdalena Alcocer Vega

De acuerdo con Bayley:

“Cuando los gobiernos son amenazados por una violencia prolongada, las funciones de la policía y los militares se degradan entre ellas y los militares comienzan a operar domésticamente y la policía toma características de armada, patrullando en grupos y empleando armas de alto poder. La policía se vuelve más centralizada, cerrada y menos protectora de los derechos humanos...”⁷⁹

El impulso hacia la reforma democrática puede ser debilitado por la creencia pública que la hará más vulnerable al crimen y al desorden. Las demandas de seguridad pública en contextos donde los índices delictivos se han disparado, hacen que el valor de las reformas democráticas como la responsabilidad, la rendición de cuentas, la protección de los derechos humanos y la transparencia sean muy proclives a su incumplimiento. Por otro lado, la demanda ciudadana para exigir mayor control y medidas más duras contra el crimen, choca con la protección de los derechos humanos. En América Latina, luego de la caída de los regímenes autoritarios, la violencia ya no fue propiciada por el Estado, sino por la violencia criminal ordinaria, de ahí que las encuestas de opinión pública indiquen que una gran parte de la población estaría dispuesta a que se aplicaran medidas de mayor rigor punitivo o comúnmente llamadas de “mano dura” ⁸⁰

Por otro lado, crear sistemas disciplinarios efectivos dentro de la policía debería ser una prioridad de primer orden en la reforma democrática. Según Bayley, las investigaciones demuestran que cuando el público coopera con la policía reportando el crimen, identificando sospechosos y mitigando las condiciones sociales que hacen que algunas zonas o espacios sean más susceptibles al crimen, hacen que la policía se vuelva más efectiva en su papel de proveedor de seguridad pública.

La preocupación de los asesores extranjeros y donantes con sus propios problemas de crimen internacional hace que decrezca su entusiasmo por la reforma democrática en el exterior. Bayley destacó que los EEUU tienen dos agendas en el exterior: reforma y seguridad. Los diseñadores de las políticas piensan normalmente que deben elegir entre ambas y como

⁷⁹ Ibidem

⁸⁰ Uildriks, Niels (editor), *Policing Insecurity- Police Reform, Security and Human Rights in Latin America*, Lexington Books, UK, 2009, p.2

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

resultado, los programas son empujados en distintas direcciones. Hay una tensión entre dos objetivos, controlar el crimen o proteger derechos humanos. Esto se traduce en que los donantes normalmente se inclinan más hacia la construcción de capacidades que a la reforma democrática.⁸¹

La reforma policial debe estar acompañada por reformas en el sistema de justicia criminal. De acuerdo con Bayley, proveer seguridad pública con justicia requiere de un sistema interconectado de agencias, policía, jueces, abogados defensores, guardias de prisión y oficiales de libertad condicional.⁸²

La asistencia técnica no debe ser el centro de la ayuda internacional si la reforma policial democrática es el objetivo, señala Bayley. Ninguno de los atributos de la reforma policial: responsabilidad, rendición de cuentas, defensa de los derechos humanos y transparencia- dependen de la tecnología, ya que ésta no es un sustituto para un cambio cultural profundo dentro de la policía.⁸³ Asimismo, los extranjeros asignados para impulsar los cambios en el exterior deben residir en los países receptores por periodos sustanciales de tiempo para proveer continuidad programática. El conocimiento local es esencial para la planeación de programas.

La reforma institucional no puede ser producida simplemente por incrementar el conocimiento acerca de las políticas y las prácticas en otros países. La clave para la reforma institucional está en la práctica de nuevos comportamientos dentro de la organización.

Entre las lecciones que Bayley planteó para la gerencia americana para realizar cambios en la forma como el personal de los EEUU maneja los programas de asistencia y reforma, se encuentran las siguientes.⁸⁴

La asistencia americana a la policía de gobiernos extranjeros debe estar guiada por teorías claramente articuladas y sustentadas fácticamente conectándose con los resultados institucionales deseados. El Gobierno estadounidense debe desarrollar la capacidad para planear e implementar el cambio institucional en la política pública policial y su práctica en otros territorios. Los programas están dispersos en muchas agencias y ninguna tiene capacidades por sí misma

⁸¹ Bayley, *op cit*, p. 41

⁸² Ibid, p. 42

⁸³ Ibidem

⁸⁴ Ibid, pp.67-71. Se excluyeron las lecciones que no embonaron con el objeto de estudio de este trabajo.

Magdalena Alcocer Vega

para hacer este trabajo, de acuerdo con el autor. El *expertise* del Departamento de Estado está concentrado en la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia –*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement INL*– cuya misión es el control internacional del crimen y la construcción de capacidades para la prevención del mismo, pero no para la reforma. La asistencia del Departamento de Justicia está dirigida por la Agencia de Administración para el Control de Drogas –*Drug Enforcement Administration, DEA*– y el Buró Federal de Investigación –*Federal Bureau of Investigation, FBI*–. Ellos tienen experiencia internacional sustantiva, pero su misión no es la reforma democrática. Por otro lado, el Programa Internacional de Asistencia para la Formación en Investigaciones –*Criminales International Crime Investigative Training Assistance Program, ICITAP*– tiene la misión correcta, pero se cuelga entre el Departamento de Estado, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –*United States Agency for International Development, USAID*– y el Departamento de Justicia sin el personal necesario para hacer la planeación requerida. El problema yace en el sistema y en particular en la asignación burocrática de las propias misiones. Asimismo, los programas diseñados para la reforma policial en otros países deben estar basados en un claro entendimiento de la historia del país receptor y sus prácticas policiales. Debido a que la reforma policial es una propuesta de largo plazo, la asistencia de programas debe estar planeada y financiada por períodos múltiples. Cuando se provee asistencia a las fuerzas policiales internacionales, se necesita crear un mecanismo con el gobierno local que evalúe un balance programático entre la creación de capacidades institucionales para la aplicación de la ley y la reforma democrática en países particulares.

La implementación de la asistencia para la reforma policial necesita estar cuidadosamente coordinada entre las agencias y el Gobierno estadounidense, no sólo para evitar trabajar en objetivos similares, sino para simplificar contacto entre el gobierno receptor y para que el gobierno americano realce la vigilancia, de acuerdo con los señalamientos de Bayley.

Los EEUU deben coordinar sus programas para la reforma democrática en algunos países con otros donantes, públicos y privados, durante la planeación, así como en la fase de implementación. Los programas de asistencia policial democrática deben incluir medidas para construir el apoyo a la reforma entre los líderes políticos, así como con la sociedad en general. El diseño e

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

implementación de los programas de desarrollo democrático policial deben hacerse por policías y civiles experimentados a nivel local y estatal de EEUU. El Gobierno Federal de EEUU tiene recursos y experiencia limitada para enviar apoyo para tal propósito y según el autor; la DEA y el FBI no son fuerzas de tiempo completo para asistencia internacional y su misión se centra en asistencia para el desarrollo y construcción de capacidades para aplicar la ley, más que en el diseño de la reforma policial. El reto que Bayley plantea es encontrar formas de movilizar la enorme sabiduría y experiencia que reside en las policías estatales y locales.

En otro orden, los programas de asistencia internacional a la policía deben ser transparentes y públicos y sujetos a vigilancia sistemática del Congreso. Las agencias involucradas en proveer asistencia extranjera a la policía deberían desarrollar capacidades para evaluar el éxito de cada misión para extraer lecciones de aprendizaje y mejorar el desempeño de las mismas. De acuerdo con Bayley, la experiencia muestra repetidamente que la asistencia de los programas no hace a las instituciones gubernamentales más democráticas, a menos que esos países se hayan comprometido en transiciones a la democracia y en suma, la habilidad de los EEUU para asistir democráticamente a través de programas de reforma policial y asistencia son muy limitados.⁸⁵ Aunque la introducción de equipos y técnicas gerenciales sean factores sensibles e importantes, su contribución para realzar la efectividad en la aplicación local de la ley no está asegurada.

Las opiniones de los implementadores de la asistencia internacional envueltas en estos procesos no han sido suficientemente recogidas y analizadas de acuerdo con Bayley. Este punto también es abordado por Marenin y se abordará en la última sección de este capítulo. Un punto señalado en estas lecciones es que lo que se necesita es una nueva clase de evaluación que acompañe los programas de asistencia policial y que vayan más allá de auditar las cuentas o contabilizar las actividades emprendidas, el número de cursos impartidos o equipo tecnológico instalado, o equipos forenses o poligráficos distribuidos. La evaluación no puede hacerse de manera prematura, antes que los programas hayan tenido un lapso razonable para hacer un impacto real, ya que el cambio institucional toma tiempo. Existe un énfasis en que las evaluaciones del impacto de los programas de asistencia de las prácticas policiales –los “*outcomes*”– se puedan realizar a través de observaciones cualitativas de expertos independientes. Al día de hoy, esas observaciones quali-

⁸⁵ Ibid, p. 75

Magdalena Alcocer Vega

tativas existen, aunque son escasas, desde el sector académico, pero no desde el gobierno mexicano y estadounidense.

Las lecciones para los implementadores de la asistencia internacional requieren una gran coordinación entre todas las agencias de seguridad participantes. La coordinación entre las agencias constituye una variable para el éxito de la reforma policial. En capítulos subsecuentes se hablará de cómo se desarrolló esta coordinación en particular para la capacitación internacional de la Policía Federal.

Las particularidades en cuanto al crecimiento y sofisticación del fenómeno delictivo en México, aunado a las características propias de la policía mexicana (falta de confianza pública y capacidades), hicieron que el centro de la estrategia de seguridad estuviera más concentrado con la participación de los militares, la marina y la Policía Federal. En un contexto democrático deben estar separadas las funciones de militares y de la policía, ya que se corre el riesgo de que el mantenimiento del orden democrático sea mermado por el involucramiento de militares, quienes operan con una lógica de guerra y es mucho más fácil que existan abusos de la fuerza y que las violaciones a derechos humanos sean más frecuentes, lo que altera el núcleo del mantenimiento del orden democrático, al vulnerar este principio. De este modo, cobra sentido la lección de Bayley para México, sobre el aumento de capacidades policiales ante el crecimiento de la violencia y el crimen, dejando en un segundo plano la profundización de la reforma policial. La reforma policial mexicana no ha tenido una separación de la policía y militares. Los militares están involucrados al interior de muchas corporaciones policiales en el país asumiendo funciones directivas y en los Institutos de Formación impartiendo adiestramiento castrense, lo cual será expuesto con mayor detalle en páginas subsecuentes.

La reforma policial mexicana estuvo acompañada por reformas en el sistema de justicia criminal y para el año 2016 deberá estar terminado el proceso, de acuerdo al plazo establecido por la ley. La asistencia policial internacional ha estado dirigida también a impartir capacitación policial en juicios orales. Las nuevas facultades de investigación de los delitos con las que antes no contaba la Policía Federal, la colocan como un elemento clave en la preservación de evidencia para la elaboración de casos y plantea el reto en la coordinación con el Poder Judicial.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Una tarea pendiente dentro de las policías mexicanas es la transparencia, sistemas que refuercen el respeto a los derechos humanos, así como mecanismos de rendición de cuentas policiales a nivel interno y externo, características que hacen que una policía tenga una actuación democrática. A continuación se describe cual es el papel de los mecanismos de rendición de cuentas en contextos democráticos.

1.4 Rendición de cuentas policial

“Los departamentos de policía, como las universidades, corporaciones privadas y todas las grandes burocracias, son extremadamente difíciles de cambiar”.

Samuel Walker

Esta sección comprende los estudios de Samuel Walker sobre la “nueva rendición de cuentas policial en los Estados Unidos de América” –*New Police Accountability*–, las conceptualizaciones de Trevor Jones que relacionan este elemento con la gobernanza policial, y los estudios de Otwin Marenin sobre los dilemas que plantea la rendición de cuentas a nivel trasnacional.

La más reciente edición del libro de Walker, comprende los cambios ocurridos en los últimos quince años en la rendición de cuentas policial.⁸⁶ Hay una distinción en la terminología utilizada con relación a su primera edición debido a que existieron cambios en el entendimiento de las instituciones y sus respectivos programas. El argumento central de Walker es que las medidas de rendición de cuentas representan un paquete comprensivo de políticas y procedimientos que interactúan y que son interdependientes entre ellos. Estas herramientas surgieron en los años noventa y han constituido a lo largo de los últimos veinticinco años, instrumentos de reforma policial para la rendición de cuentas dentro de las corporaciones y al exterior, un trabajo corresponsable con la ciudadanía para transparentar su actuación. Los principales incidentes críticos que han generado preocupación a lo largo del tiempo han sido el uso excesivo de la fuerza, disparos de armas de fuego injustificados y la discriminación racial. Las prácticas tradicionales que surgieron en los años sesenta de la gerencia policial necesitaron ser reforzadas y muchas no son incluidas en la nueva rendición de cuentas policial porque

⁸⁶ Walker, Samuel. Carol A. Archbold (2014) *The New World of Police Accountability*, Second Ed, SAGE Publications, Kindle y Walker, Samuel (2005) *The New World of Police Accountability*, SAGE Publications, Kindle.

Magdalena Alcocer Vega

no iban lo suficientemente lejos.⁸⁷ Estas prácticas incluían: la eficiencia de la organización de los departamentos; la colocación de recursos basados en prioridades y cargas de trabajo; principios de orden, control y supervisión; una política y manual de procedimientos; capacitación antes del servicio de todos los oficiales; evaluaciones periódicas personales; investigaciones de mala conducta; y disciplina apropiada cuando fuera procedente. Los estándares tradicionales de profesionalismo fueron cuestionados en los años sesenta cuando comenzaron los conflictos raciales.

Los esfuerzos de reforma policial son categorizados por Walker en las tres ramas del Gobierno de los Estados Unidos: ejecutiva, judicial y legislativa.⁸⁸ La primera representó una estrategia interna de reforma a través de los jefes de policía y la segunda y tercera representaron cambios externos. Las demandas legales a la policía por violaciones constitucionales a la ley que involucraron a ciudadanos y a grupos de derechos civiles se dirimieron en la Corte. La creación de agencias para hacer revisión ciudadana externa de la policía, como es el caso de las juntas civiles de revisión de quejas, involucraron al poder legislativo.

Uno de los obstáculos para una reforma policial y para la rendición de cuentas es el cambio duradero y sostenido debido a que los departamentos de policía son extremadamente difíciles de cambiar. Las organizaciones son cambiantes a lo largo del tiempo y en el mundo de la nueva rendición de cuentas policial, los departamentos policiales responden proactivamente, se automonitorean y se desarrollan en organizaciones que buscan aprender de los problemas y establecen respuestas correctivas apropiadas.⁸⁹ Aunado a esto, se suman las crisis económicas que constriñen los presupuestos gubernamentales y, por ende, de la policía. La policía pierde oficiales en estas crisis, tiene retrasos en contrataciones y los programas de capacitación son recortados lo cual es señalado también por Haberfeld.⁹⁰

La mala conducta policial sigue siendo un problema serio en la sociedad norteamericana y esto domina la imagen y percepción pública de la policía, lo que ensombrece las reformas y los cambios que ocurren. Entre los muchos avances desde los años sesenta está la expansión del mantenimiento del orden traducido en la policía comunitaria, así como el orientado hacia problemas;

⁸⁷ Walker, 2nd ed, *op cit*, pp.10-11

⁸⁸ Walker, 1rst ed, *op cit*, p.468

⁸⁹ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.4

⁹⁰ Haberfeld, “*Police Organization and Training...*”, *op cit*, p.10

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

las restricciones para el uso de la fuerza, las persecuciones de alta velocidad y otros incidentes críticos; el crecimiento de la representación afroamericana, hispana y las mujeres policías; la vigilancia ciudadana de la policía y los cambios en los niveles de educación policial y programas de capacitación.⁹¹ Bayley llamó a las últimas décadas del siglo veinte como las más innovadoras en el período de la historia policial.⁹² La propuesta de Walker del nuevo mundo de la rendición de cuentas policial representa un esfuerzo para construir sobre las reformas pasadas y desarrollar nuevas estrategias que aseguren el más alto nivel de profesionalismo en el mantenimiento del orden en los Estados Unidos de América.

Un principio básico de las sociedades democráticas es que la policía sea responsable de sus acciones. La distinción en cuanto a la rendición de cuentas de la policía respecto a otras instituciones es la discreción que ésta tiene y las facultades que le otorga la ley, por eso es que se habla de rendición de cuentas policial, distinguiéndola de la rendición de cuentas de otras ramas de gobierno. La discreción puede ser definida no sólo como la capacidad de que los policías tomen sus propias decisiones, sino la autoridad para usar el propio juicio.⁹³

La policía y las corporaciones ejercen poderes que tocan derechos y tienen la discreción para tomar decisiones que pueden ser letales en cumplimiento o no del deber, tales como la restricción de libertades y la privación de la vida. De ahí la importancia para que la policía sea responsable de sus actos ante su corporación y ante la ley. El tema de la discreción será abordado en el capítulo dos con mayor profundidad. Walker menciona que los obstáculos de la rendición de cuentas policial tienen que ver con la naturaleza del mantenimiento del orden, el cual plantea numerosos problemas.⁹⁴ Como ya había apuntado Ungar, existen una serie de acciones en la actuación policial que tienen que ver con asuntos como reportar con exactitud un hecho, la calidad de la interacción del policía con los ciudadanos (respetuosa y apegada a la ley), elementos que inciden en la seguridad ciudadana, por ello, deben

⁹¹ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.6

⁹² Bayley, D. (2008), *op cit*, p. 7. Entre ellas, porque existieron una serie de innovaciones técnicas, se aprovechó la ciencia para realizar evaluaciones empíricas de la Policía; los estudios se enfocaron en el comportamiento policial y en las actividades de la vida diaria de sus quehaceres y no en la jurisprudencia como otros países; y el estudio de la relación en cuanto al cumplimiento de metas de eficacia y equidad fue realizado por agentes externos a la Policía, es decir consultores independientes del Gobierno y ciudadanos.

⁹³ Sullivan, *op cit*, p.197

⁹⁴ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.8

Magdalena Alcocer Vega

tomarse las realidades del día a día y lo que sucede con los oficiales que están en la calle, que son los que mayor contacto establecen con los ciudadanos.⁹⁵ Ungar señala que los esfuerzos de reforma deben atender la forma en que la capacitación policial delinea esas acciones, así como los incentivos de la promoción, las relaciones jerárquicas y la cultura institucional.

La rendición de cuentas es un fenómeno amplio y multifacético. Por un lado, la policía rinde cuentas por los servicios que provee como organización y al mismo tiempo, se refiere a la sujeción de forma individual de los oficiales con relación al uso de la fuerza, al trato equitativo a todos los grupos sociales y el respeto y dignidad de los individuos. Las agencias policiales son sujetas de rendición de cuentas a través del proceso político, en el que los oficiales elegidos traducen la voluntad de la gente en políticas públicas. Los alcaldes, gobernadores, legislaturas, presidente y congreso ejercen control y vigilancia de las agencias policiales bajo su control, a través de presupuestos y acuerdos. Los gobernadores eligen a los jefes policiales, los gobernadores a las cabezas de las agencias estatales y el presidente al Procurador General y al director del FBI.⁹⁶ Las Cortes son el mecanismo principal para que la policía sea sujeta a rendición de cuentas ante la ley.

Uno de los retos principales de la democracia es corregir lo que las actitudes públicas sobre la policía y el crimen han impactado de forma negativa en las prácticas policiales. La presión pública para el control del crimen ha tolerado búsquedas ilegales y confesiones con coerción. Lo mismo ha sucedido en América Latina con las medidas de “mano dura” empujadas por una demanda pública de control del crimen que han justificado violaciones severas a los derechos humanos.

De acuerdo con Walker, el concepto más importante en la nueva perspectiva del mantenimiento del orden es la legitimidad y que sustituyó las relaciones policía-comunidad que emergieron en los sesenta debido a la crisis racial nacional.⁹⁷ El concepto establece que la policía tiene legitimidad cuando tiene el entendimiento, confianza y apoyo de la gente a la que sirven. Todas las prácticas y políticas del nuevo mundo de la rendición de cuentas tienen implicaciones en la legitimidad. La mala conducta policial socava el respeto y la creencia acerca de que la policía es legítima.

⁹⁵ Ungar, *op cit*, p.12-13

⁹⁶ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.8

⁹⁷ *Ibid*, p.10

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Trevor Jones, describe el término de rendición de cuentas policial como un término camaleónico que hace referencia a responsabilización, apertura, gerencia eficiente del Estado, sin mencionar participación y obediencia a leyes externas.⁹⁸ Al igual que Walker, señala que la relación entre la rendición de cuentas y el mantenimiento del orden democrático es multifacética y compleja y establece criterios democráticos que deberían servir como guía para evaluar marcos de gobernanza policial. Se entiende por esta última, los procedimientos y métodos dirigidos a cumplir eficientemente la función policial y comprende asuntos de gerencia –management– como: elaboración de políticas e implementación, determinación de prioridades y estrategias, estándares y disciplina interna.⁹⁹ Asimismo, incluye la interacción con el gobierno y otros cuerpos externos en el contexto de rendición de cuentas formal.

Los criterios democráticos de Jones son complementarios con los que Walker establece. Sin embargo, Jones no incluye el concepto de legitimidad en el establecimiento de la relación entre la policía y los ciudadanos. Estos criterios incluyen:

- *Equidad*: Los servicios policiales deberían ser distribuidos justamente entre grupos e individuos. Cuando la policía está aplicando la ley, el patrón de aplicación debería ser justo y no centrado injustificadamente en individuos particulares o grupos.
- *Provisión del servicio*: La policía debe prestar servicios apropiados de manera eficiente y eficaz.
- *Responsabilización*: Mientras sea consistente con un quehacer policial equitativo, la policía debería ser responsable ante las perspectivas de los cuerpos representativos en la determinación de prioridades, asignación de recursos entre objetivos diferentes y la elección de métodos policiales.
- *Distribución del poder*: No debe haber concentración en el poder de influenciar y evaluar la política pública policial, sino que debe estar distribuida a través de instituciones y agencias.
- *Información*: Debe haber información clara y precisa de los presupuestos, gastos, actividades del quehacer policial.

⁹⁸ Jones, Trevor. “The accountability of Policing” en Newburn, Tim (Ed.) (2012). *Handbook of Policing*, Routledge, 2012, kindle, p.693

⁹⁹ Walsh, D. P., & Conway, V., “Police governance and accountability: overview of current issues”, *Crime, law and social change*, 55(2-3), 2011, p.62 <http://link.springer.com/article/10.1007/s10611-011-9269-6#page-1>

Magdalena Alcocer Vega

- *Reparación o Compensación:* Los cuerpos representativos de la sociedad deben tener el poder para despedir un oficial incompetente o corrupto. Deben haber medios efectivos de reparación por la conducta ilegal de la policía.
- *Participación:* Los ciudadanos de todos los grupos sociales deberían tener la oportunidad de formar parte de las discusiones de la política policial y tener una influencia real en ella.¹⁰⁰

Los primeros elementos de la rendición de cuentas policial fueron una serie de políticas escritas que limitaban el uso de la fuerza y otros incidentes críticos, definidos como cualquier acción policial que representara un riesgo para la vida, la libertad o la dignidad de un ciudadano.¹⁰¹ Estos reportes debían ser revisados por los supervisores para asegurar que el oficial de policía cumplía con las políticas del departamento. Bayley, Marenin y Walker señalaron que el corazón del mantenimiento del orden está representado por los oficiales que patrullan las calles, por ello, centraron sus análisis sobre la capacitación de éstos ya que ocupan la mayor parte del personal y son los que tienen el contacto más cercano con la ciudadanía.¹⁰²

La segunda herramienta fueron los Procedimientos Abiertos y Accesibles de Quejas Ciudadanas. Los departamentos consideraban las quejas ciudadanas como actos hostiles y por tanto hacían lo posible por no tomarlas en cuenta.¹⁰³ Sin embargo, en la nueva rendición de cuentas policial, las quejas ciudadanas constituyen una forma de información gerencial, esto es, de indicadores de problemas de desempeño que necesitan ser corregidos.¹⁰⁴

La tercera herramienta gerencial para mejorar la rendición de cuentas fue el sistema de intervención temprana que significó la recolección y el análisis sistemático de los datos del desempeño y conducta del policía con el objeto de identificar problemas que necesitaban ser corregidos. Son llamados de intervención temprana para que los problemas de mala conducta sean corregidos

¹⁰⁰ Jones, *op cit*, p. 696

¹⁰¹ Ibid, p. 333

¹⁰² Bayley, David H., Egon Bittner, "Learning the Skills of Policing", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 47, No. 4, Discretion in Law Enforcement (Autumn), 1984, p. 54 en <http://www.jstor.org/stable/1191686> y Marenin, Otwin, "Police Training for Democracy", *Police Practice and Research: An International Journal*, 5:2, 2004, p. 107. Ponencia dada en el International Police Executive Symposium, Antalya, Turkey en 2002, p.107

¹⁰³ Walker, 1rst ed, *op cit*, 345

¹⁰⁴ Ibid, p. 339

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

antes de que resulten en un incidente serio de uso de la fuerza o demanda en contra del departamento o cualquier otro problema. Las bases de datos de estos sistemas utilizan los reportes de uso de la fuerza y las quejas ciudadanas como insumos.¹⁰⁵

Los sistemas de intervención temprana son parte de un giro en el pensamiento acerca del manejo del personal policial que se aleja de la disciplina tradicional para el cambio de comportamiento en los policías. Los departamentos de policía están especialmente centrados en el castigo y cualquier violación a la regla implica reprimenda, suspensión, lo que crea resentimiento y re-fuerza actitudes negativas. La naturaleza flexible e informal del sistema de intervención temprana facilita la solución de los problemas del personal y encuentra las causas subyacentes del desempeño en el trabajo del oficial de policía.¹⁰⁶

Los sistemas de intervención temprana están basados en el principio de cambiar el comportamiento de los oficiales identificando el desempeño problemático e interviniendo para proveer acciones no disciplinarias y que corrijan la acción. Walker señala que estos sistemas involucran un esfuerzo serio de corregir los problemas de desempeño y mala conducta, por tanto tienen el potencial de alterar las normas formales e informales de la organización, aunque sean lentos y sutiles los cambios. Aunque esta herramienta de rendición de cuentas tiene un gran potencial, Walker apunta que es extremadamente complejo y difícil de manejar e implementar este sistema y de acuerdo con el Foro de Investigación de Policias Ejecutivos, el jefe ejecutivo es el responsable de la creación y mantenimiento continuo de un sistema de intervención temprana efectivo.¹⁰⁷ Asimismo, los datos que provee el sistema pueden asistir en la política y los componentes de la capacitación PTSR [Política, Entrenamiento, Supervisión y Revisión-Policy, Training, Supervisión and Review] al identificar asuntos a lo largo del departamento que podrían requerir cambios en la política formal y

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.144. Son los anteriormente llamados sistemas de alerta o precaución temprana. La terminología cambió a sistemas de intervención temprana por considerar que tenía una connotación negativa la palabra “alerta-precaución”. Los sistemas de intervención temprana pueden incluir 5 o 25 indicadores y las intervenciones se refieren a asesoramiento y re-entrenamiento, entre otros. Sus cuatro componentes son indicadores de desempeño, identificación y selección del proceso, intervención y monitoreo post intervención. El sistema está separado del sistema formal de disciplina. Para su implementación requiere que ya estén implementados sistemas básicos de rendición de cuentas. La información debe ser muy precisa y exacta para que sea efectivo el sistema.

¹⁰⁷ Ibid, p.169

Magdalena Alcocer Vega

el entrenamiento.¹⁰⁸ El manejo de los sistemas de intervención temprana pone de relieve que los departamentos se conducen por un flujo enorme de datos e información. Por ende, se hace necesario que exista personal capacitado para manejar los datos de manera exacta y precisa.

La cuarta herramienta es la revisión interna y externa de la conducta del oficial. La policía ha sido tradicionalmente resistente a cualquier forma de vigilancia. Walker, describe la figura del auditor policial como la forma más efectiva de supervisión civil, ya que tiene autoridad para investigar cualquier asunto del departamento policial con el fin de recomendar políticas que corrijan problemas existentes. Estos incluyen la examinación de la conducta policial, incidentes de uso de la fuerza, demandas civiles contra el departamento, y fallas sistemáticas para disciplinar a los oficiales.¹⁰⁹

De acuerdo con Walker, el propósito más importante de la nueva rendición de cuentas policial es el cambio organizacional, lo que representa un cambio de enfoque, ya que originalmente los esfuerzos se ubicaron en reformas centradas en los oficiales de manera individual. Por tanto, se transitó a una perspectiva que ubica a la organización como el centro de atención. La teoría de la manzana podrida acerca de la mala conducta policial se centraba en los individuos, y de acuerdo con Walker resultaba poco efectivo, ya que dejaba de lado problemas de organización y gerenciales sobre disparos de armas de fuego injustificados y abuso de la fuerza, por tanto, la nueva rendición de cuentas policial pone como centro los barriles podridos y dirige hacia ellos los esfuerzos que tienen que ver con cambiar la cultura de un departamento policial con el propósito de

¹⁰⁸ Walker, 2nd ed, *op cit*, pp.16-19. Las Políticas se refieren a que todos los departamentos deben tener políticas de incidentes críticos; el proceso de desarrollo de la política debe quedar abierto por si necesita modificaciones; el proceso continuo de refinación y clarificación de las políticas existentes y las políticas necesitan ser consistentes a través del departamento con el manual de políticas. La Capacitación o Entrenamiento es un elemento de la administración policial moderna y representa uno de los mayores logros del movimiento de profesionalización en el siglo veinte. La nueva rendición de cuentas demanda capacitación para todos los departamentos policiales en particular en lo relacionado al análisis de datos. Supervisión- el corazón del mantenimiento del orden está en el personal de la calle con un sargento y 8 o 10 oficiales. La rendición de cuentas depende de cómo un sargento supervisa a sus oficiales. Cuando un oficial viola la política del departamento utilizando un uso excesivo de la fuerza tiene la obligación de reportarlo al área de asuntos internos para investigación. La Revisión son una serie de políticas y prácticas que buscan el aprendizaje de incidentes o patrones de incidentes particulares. La intervención temprana es una forma de revisión que examina el record del desempeño del oficial para identificar cualquier patrón de conducta problemática y tendencias que sugieren cambios en las políticas, capacitación y supervisión. La revisión debe incluir también el aprendizaje de las mejores prácticas en el país y puede ser conducida por una agencia externa de vigilancia ciudadana o por el propio departamento.

¹⁰⁹ Walker, 1rst ed, *op cit*, p.340

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

desarrollar normas informales de conducta profesional y un hábito de reportar e investigar casos de mala conducta.¹¹⁰

Según Walker, cambiar una organización policial está entrelazado con las medidas diseñadas para controlar el comportamiento individual de los oficiales en las calles. Los reportes de uso de la fuerza representan un mecanismo organizacional que definió nuevos estándares y las estrategias y herramientas de la nueva rendición de cuentas policial, que afectaron la cultura de la organización policial. Para cambiar una organización policial se requiere la recolección sistemática y el análisis de la información del desempeño del oficial, ya que esto tiene un impacto en las mejoras organizacionales. Esta práctica no es privativa de las policías, ya que es utilizada en otras agencias gubernamentales.¹¹¹

Una de las reformas más significativas de los noventa fue COMPSTAT, un programa que recolecta y analiza sistemáticamente la información en patrones del crimen con el propósito de enfocarse en su reducción.¹¹² Esta recolección sistemática aglutina también los principios del Modelo de Policía Orientado a la Resolución de Problemas –*Problem Oriented Policing* (POP)– y primo del Modelo de Policía Comunitaria –*Community Oriented Policing* (COP)–. El marco de POP incluye el modelo SARA (Escaneo, análisis, respuesta y evaluación). El escaneo es la recolección sistemática de datos; el análisis es la revisión de esos datos y la identificación de problemas que necesitan atención; la respuesta es la acción que toma el departamento concerniente al problema, y la evaluación es la revisión del seguimiento del impacto de la respuesta.¹¹³

Un nuevo elemento que señala Walker es el manejo de riesgo como una herramienta de rendición de cuentas. Una manera de infundir rendición de cuentas en las organizaciones policiales es implementar programas de manejo de riesgo. Ello requiere el monitoreo, localización y cambio de políticas, procedimientos y entrenamiento para reducir la exposición a riesgo futuro. El sistema de intervención temprana es una forma de gestión de riesgo, que es un concepto más amplio que el sistema de intervención temprana. El manejo de riesgo es una herramienta que es utilizada para identificar riesgos potenciales y

¹¹⁰ Ibid, p. 358

¹¹¹ Ibid, p. 381

¹¹² El acrónimo significa: Estadísticas de computadora o estadísticas comparativas-*Computer Statistics or Comparative Statistics*.

¹¹³ Walker, 1rst ed, *op cit*, p. 388. *SARA- Screening, Analysis, Response, Assessment*.

Magdalena Alcocer Vega

problemas de responsabilidad dentro de las organizaciones. Esta herramienta ayuda a reducir costos asociados con la litigación y reduce riesgos potenciales de dañar a clientes y empleados y por ende produce servicios de alta calidad.¹¹⁴

En la edición de Walker de 2005, se esgrimió que la rendición de cuentas era un paquete de procedimientos interrelacionados: políticas de uso de la fuerza, sistema de intervención temprana, y procedimientos de quejas ciudadanas. Una década después, la rendición de cuentas se movió del paquete inicial. Se parte del reconocimiento de la necesidad de políticas escritas para cubrir todo tipo de incidentes críticos que involucren los contactos de la autoridad policial con los ciudadanos. Existe la necesidad de cubrir también persecuciones a pie y el abordaje de respuestas para lidiar con personas afectadas de la salud mental.

Por último, existe otro enfoque en cuanto a la rendición de cuentas en los estudios de Marenin a nivel trsnacional. La expansión de la asistencia internacional para la reforma policial instrumentada por una multiplicidad de actores; provocó que el mantenimiento del orden se expandiera a la esfera privada, comunitaria, corporativa y a nivel trsnacional, lo que suplió las posiciones tradicionales de los sistemas policiales basados en el Estado, y ello lleva al cuestionamiento de este autor acerca de la relevancia de los mecanismos de vigilancia y de rendición de cuentas en cuanto a su significado.¹¹⁵

Marenin plantea que los mecanismos de vigilancia deben ser redefinidos en nuevas formas que se adapten a las nuevas realidades del nuevo mantenimiento del orden en la parte inferior y superior del Estado. El autor plantea que el mantenimiento del orden plural, multilateral, ya no es tan fácilmente susceptible al control, rendición de cuentas y mecanismos de legitimación que encajaron en una policía Estado céntrica. Esto se debe a que la transparencia requerida para hacer una vigilancia externa es debilitada en la medida que el mantenimiento del orden se expande en guardias secretas y modos informales y se transforma para localizarse fuera y a través de jurisdicciones soberanas del sistema del Estado, en cuerpos regionales e internacionales que son opacos en

¹¹⁴ Ibid, p. 210. Walker apunta que la herramienta de Manejo de Riesgo está documentada en las experiencias de muchos departamentos y en artículos de organizaciones como CALEA (Comisión de Acreditación de Agencias de Aplicación de la Ley –*Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies*–), sin embargo no hay evidencia basada en investigación aún. El autor señala en su libro *The Role of Citizen Oversight*, que uno de los más notables fracasos en los departamentos policiales ha sido el descuido de no incluir conceptos modernos, como el manejo de riesgo en particular en el examen de incidentes que terminan en litigio y que buscan corregir problemas subyacentes.

¹¹⁵ Marenin, “Building a Global Police Studies Community”, *op cit*, pp.100 y 124.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

sus patrones de toma de decisiones. Para este autor, los poderes coercitivos a la manera de Weber, fueron delegados a aquellos que pueden costear el ejercicio de control social (guardias personales, camionetas blindadas, servicios de tecnología). Los pobres y de escasos recursos son dejados a merced de un sistema de mantenimiento del orden estatal poco efectivo y en ocasiones no legítimo y forzado a realizar actividades de legalidad y de efectividad cuestionables. La nueva rendición de cuentas reside para Marenin en la Comunidad de Política Trasnacional en nuevos órdenes policiales creados, ya que todos los actores de esta comunidad crean estándares de efectividad, justicia y trabajo policial de acuerdo con los postulados de los regímenes de mantenimiento del orden democrático.

Walker define las medidas de rendición de cuentas como un paquete comprensivo de políticas y procedimientos que interactúan y que son interdependientes entre ellos. A partir de los años noventa y con el avance de la tecnología fueron implementadas nuevas herramientas más sofisticadas para la vigilancia de la conducta policial en su interacción con los ciudadanos, cristalizadas en herramientas como COMPSTAT, el sistema de intervención temprana y recientemente el manejo de riesgos, el cual aún tiene muchos retos en términos de la implementación y de realizar más investigación basada en evidencia dentro de los departamentos policiales. Un incentivo importante para el desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas en los EEUU, fue que la falta de control sobre la conducta de la policía repercutía en demandas legales no sólo de manera individual, sino a nivel de toda la corporación policial. Estas eran dirimidas en las Cortes, lo que generaba en muchas ocasiones sanciones pecuniarias que obligaron a las policías a establecer mayores controles. Asimismo, surgió el acompañamiento de una vigilancia por parte de organismos de la sociedad civil y su papel fue y sigue siendo muy importante, ya que legitima la actuación de las policías y constituye un elemento vital para la consolidación de las reformas policiales.

Para Walker, el elemento más importante es la legitimidad, la cual se mantiene en la medida en que las relaciones entre ciudadanos y policías están enmarcadas en procedimientos, políticas, protocolos y estándares utilizados por las fuerzas policiales bajo la supervisión interna y externa a las corporaciones. Los grandes retos se plasman en que los cambios al interior de las policías sean duraderos. Las herramientas descritas por Walker representan una manera de dar seguimiento a la conducta de los oficiales, de ubicar las debilidades en el

Magdalena Alcocer Vega

entrenamiento y capacitación de los mismos, de mejora en la conducta de los oficiales en la interacción con la ciudadanía y dentro de la propia organización.

En cuanto a los planteamientos de Jones, son complementarios con los de Walker ya que ambas perspectivas constituyen mecanismos amplios de referencia de la rendición de cuentas policial. Ambos autores plantean que la naturaleza del mantenimiento del orden es problemática y multifacética. Los estudios de Jones se relacionan con la gobernanza policial entendida como procedimientos para cumplir eficientemente la función policial. Al igual que Walker, su propuesta incluye herramientas como la gerencia, políticas, estándares y disciplina interna, igual que la interacción con agentes externos en contextos democráticos. Sin embargo, Walker va más allá al realzar el concepto de la legitimidad como piedra angular que sostiene la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en las corporaciones. La propuesta de Walker contiene el elemento de la capacitación ligado a supervisión y rendición de cuentas y será utilizado como categoría analítica para evaluar la capacitación de la Policía Federal. En la siguiente sección se hablará de los estudios de Marenin enfocados en los niveles en los que opera la asistencia internacional para la reforma policial y sus implicaciones, así como su relación con la capacitación policial y servirán para evaluar la capacitación de la Policía Federal.

1.5 Comunidad de Política Trasnacional

Para el análisis de la asistencia internacional para la reforma policial plasmada en la Iniciativa Mérida, se tomaron como referencia las categorías analíticas de Otwin Marenin.¹¹⁶ Los estudios sobre el mantenimiento del orden están comprometidos en una “comunidad de conocimiento” más amplia que la academia llamada “comunidad” para referirse al crecimiento de redes sociales que caracterizan la “Comunidad de Política Trasnacional” (CPT) entendida como actores comprometidos en promover reformas policiales.¹¹⁷

¹¹⁶ Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p.2

¹¹⁷ Ibid, p. 6 – “Trasnational Policy Community-” (TPC) Marenin afirma que las implicaciones teóricas y empíricas de la expansión de estas comunidades de conocimiento que estudian y conocen el mantenimiento del orden y que entienden sobre los problemas para la implementación y para asesorar el desempeño democrático que surge a través de la expansión del dominio del mantenimiento del orden, no han sido tomadas en cuenta en la literatura académica.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Marenin identifica cinco comunidades régimen, todas enlazadas por afiliaciones organizacionales conectadas por el movimiento de ideas y de personal: estudiantes e investigadores asociados a sus instituciones; laboratorios de ideas o mejor conocidos como *think tanks*; quienes elaboran política doméstica, internacional y trasnacional; grupos privados –firmas de consultoría y organizaciones no gubernamentales–, y la propia policía.¹¹⁸

A los actores políticos que implementaron el esquema de cooperación de Iniciativa Mérida, y en concreto los funcionarios gubernamentales de diferentes agencias de seguridad estadounidenses, serán asumidos como parte de esa CPT. Ellos son el vaso comunicante entre los regímenes trasnacionales y las reformas policiales estructurales y operacionales en el nivel local, es decir, con el país receptor de la asistencia y no al nivel de gobierno. La importancia de la CPT es que ha sido un instrumento en la creación y la propagación de los propios regímenes y ha convertido metas abstractas, normas y códigos de conducta en políticas institucionales y operacionales, además de unir trasnacional e internacionalmente programas de reforma a contextos sociales, de seguridad y de mantenimiento del orden. El objetivo es un sistema global de mantenimiento del orden, cada fuerza controlada por Estados soberanos con una capa aumentada de instituciones trasnacionales y políticas basadas en normas comunes e ideologías de mantenimiento del orden.¹¹⁹ De acuerdo con Sheptycki, el objetivo es un sistema global de mantenimiento del orden, cada fuerza controlada por Estados soberanos con una capa aumentada de instituciones trasnacionales y políticas basadas en normas comunes e ideologías de mantenimiento del orden.¹²⁰

¹¹⁸ Marenin, “Building a Global Police Studies Community”, *op cit*, p. 16.

¹¹⁹ Sheptycki, J.W.E., “Law enforcement, justice and democracy in the transnational arena: reflections on the war on drugs”, *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 24, 1996, pp. 61-75 citado en Marenin, O., “The goal of democracy in international police assistance programs”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 21 Iss: 1, 1998, pp.163-164 en <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=872236&show=abstract>

¹²⁰ Sheptycki, J.W.E., “Law enforcement, justice and democracy in the transnational arena: reflections on the war on drugs”, *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 24, 1996, pp. 61-75 citado en Marenin, O., “The goal of democracy in international police assistance programs”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 21 Iss: 1, 1998, pp.163-164 en <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=872236&show=abstract>

Magdalena Alcocer Vega

Cuadro 1. Comunidad de Política Trasnacional¹²¹

Comunidades Régimen	Adscripción
Academias e Institutos de Investigación e investigadores	<i>Jay College of Criminal Justice (NY), North South Center- University of Miami; Erasmus Centre for Police Studies-Erasmus University Rotterdam, Centre for Police Research-Edith Cowan University (Australia), entre otros.</i>
Think Tanks	<i>Center for European Policy Studies, European Institute of Public Administration (Maastricht), European Institute of Crime Prevention and Control (Helsinki), DCAF, Konrad Adenauer Stiftung, Max Planck Institute, entre otros.</i>
Hacedores de Política Trasnacional	<i>UN International Peace Academy, European Commission's Third Pillar sections; Consejo de Europa (OSCE); Comisión Interamericana para el Control del Abuso de drogas (CICAD)-OEA; Programa Internacional de Asistencia para la Formación en Investigaciones Criminales ICITAP, entre otros.</i>
Ong's y Consultoras	<i>WOLA -Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Amnistía Internacional, Transparencia Internacional, International Council on Human Rights Policy, Open Society Institute, International Crisis Group, entre otros.</i>
Policía	<i>Royal Ulster Constabulary (Irlanda del Norte), IACP-Asociación Internacional de Jefes de Policía, European Network of Police Woman Programas Trasnacionales de Formación Policial: Asociación Europea de Colegios de Policía Academia de Policía Nórdico-Báltica ILEA (International Law Enforcement Academies) entre otros.</i>

Regímenes Trasnacionales de Mantenimiento del Orden (Trasnational Policing Regimes)

Los regímenes trasnacionales del mantenimiento del orden existen para llevar orden a Estados en transición –bajo profundos cambios societales o en recuperación de períodos de violencia masiva e inestabilidad– para que balanceen las demandas en conflicto y las expectativas en la policía por efectividad y justicia de un modo en que se dirija hacia el desempeño democrático.¹²² Marenin contextualiza sus estudios en la reforma del sector

¹²¹ Elaboración propia con información de Marenin, “Building a Global Police Studies Community”, *op cit*, p. 115-118.

¹²² Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p. 4

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

seguridad como un campo para la explicación de sus análisis.¹²³ Debe mencionarse que estos regímenes no se contrastarán con el caso mexicano, ya que el centro de la reforma no fue re establecer la democracia en México, sino de sus policías.

Para Marenin, existe un consenso general sobre lo que es un mantenimiento del orden democrático y está basado en la responsabilidad fundamental de la protección de derechos humanos y se traduce en tres objetivos generales: 1) rendición de cuentas, 2) profesionalización y 3) legitimación. Estos objetivos son apoyados por políticas específicas para su consecución: no partidistas e imparciales ante la aplicación de la ley; representativas en cuanto a la composición del personal de policía; integridad personal a través de un reclutamiento adecuado, capacitación, promoción y procedimientos de sanción; transparencia en todas las operaciones que no estén basadas en información legítimamente protegida; sensibilidad a la diversidad de identidades sociales; intereses culturales y valores no dominantes en la sociedad; orientación de servicio público y un compromiso con el Estado de Derecho.¹²⁴ Haberfeld define la integridad como la posibilidad de hacer lo correcto sin que nadie le diga al oficial que debe hacer y a la vez estar en posibilidad de discernir y juzgar lo bueno de lo malo, o incorrecto.¹²⁵ Para

¹²³ Además de las numerosas intervenciones estadounidenses enmarcadas dentro de la Guerra Fría, hubo luego de su término, estrategias para mantener la paz y reformar los sectores de seguridad- policial, de justicia y militar. La implementación e intervención internacional para la Reforma del Sector de Seguridad (*Security Sector Reform- SSR*) ha buscado re establecer la paz y promover el desarrollo, especialmente en países donde hubieron golpes de estado. En un principio, las reformas del sector seguridad fueron impulsadas en el Reino Unido y alimentaron las investigaciones de la OCDE (Organización para la Cooperación para el Desarrollo Económico). Entre muchos objetivos, estuvo reformar las fuerzas policiales e implementar políticas para el restablecimiento democrático en países en desarrollo. La corriente de SSR surge en los años noventa, luego del fin de la Guerra Fría en reconocimiento de la necesidad de un enfoque más amplio para la asistencia en seguridad y como un modo alternativo de pensar el papel de los servicios de seguridad en la vida económica y política de los países. El concepto de SSR fue influenciado por una agenda más amplia de “seguridad humana” basada en dos ideas: 1) La protección de los individuos es crítica para la seguridad nacional e internacional y; 2) Las condiciones de seguridad requeridas por las personas para su desarrollo no se limitan a cuestiones tradicionales como defensa nacional- ley y el orden, sino a la incorporación de asuntos políticos, económicos y sociales que aseguren una vida libre de riesgo y de un aumento de prosperidad. En 2004, la reforma al sector seguridad- SSR fue definida por la OCDE y el Comité de Asistencia para el Desarrollo como: “la transformación del sistema de seguridad” –que incluye a todos los actores, papel que desempeñan, responsabilidades y acciones– trabajando conjuntamente para manejar y operar el sistema en una manera más consistente con las normas democráticas y principios sólidos de buena gobernanza”. Véase Sedra, Mark (Ed), *The future of Security Sector Reform*, CIGI (Centre for International Governance), Canada, 2010, p.32

https://www.cigionline.org/sites/default/files/the_future_of_security_sector_reform.pdf

¹²⁴ Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p. 4-5

¹²⁵ Haberfeld, *Critical Issues in Police Training*, *op cit*, p. 139

Magdalena Alcocer Vega

la autora, los líderes con integridad son más competentes para juzgar a otros justa e imparcialmente. Las propuestas de Marenin son complementarias con las de Bayley, Walker y Jones con lo visto en secciones anteriores.

La naturaleza y prácticas del mantenimiento del orden democrático, han sido escritas en documentos internacionales y regionales [Códigos de Conducta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), recomendaciones del Consejo de Europa, entre otras] que reflejan la unión de ideas acerca de lo que es un buen mantenimiento del orden democrático y se han convertido en metas aceptadas, normas y estándares que han ganado una medida de legitimidad doméstica y trasnacional y los estándares por los cuales las reformas son evaluadas.¹²⁶

Según Marenin, las normas de régimen significan poco hasta que son transformadas en políticas, que es lo que la CPT busca en cooperación con la policía local. Los blancos de la reforma y las medidas de éxito son siempre políticas públicas específicas, tales como prácticas de la policía durante los encuentros con ciudadanos, estrategias gerenciales, prácticas para asegurar una rendición de cuentas interna y su vigilancia, o intentos sociales para tener acceso a información acerca de la policía y su trabajo.¹²⁷ Este punto también lo señala Bayley en su lección uno sobre cómo cambiar organizaciones policiales en cuanto a que se debe medir los blancos de la reforma a través de políticas y acciones ya sea en estrategias de gerencia para asegurar la rendición de cuentas, o con encuentros con los ciudadanos.

Comunidad de Política Transnacional, CPT (Trasnational Policy Community, TPC)

Los programas de reforma surgen de diversas motivaciones tales como mejorar las relaciones bilaterales, establecer la cooperación entre estados y fuerzas policiales; como parte de operaciones de mantenimiento y construcción de la paz; o para trasladar a un país a formas más democráticas en la vida política. Para objetivos de este trabajo, tomaré las dos primeras motivaciones. Y no debe perderse de vista la motivación a la que Bayley hizo referencia sobre el apoyo a la democracia, la protección en contra de la actividad criminal internacional y el aumento en los índices delictivos de esta última.¹²⁸

¹²⁶ Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p. 5

¹²⁷ Ibid, p. 5-6

¹²⁸ Bayley, *Democratizing the police....*, *op cit*, p.5-6

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Marenin afirma que la CPT posee una riqueza de conocimiento sobre el mantenimiento del orden y sus políticas que no siempre ha sido apreciada por los académicos. Los escritos no son publicados en modos convencionales, pero se pueden encontrar en reportes de políticas públicas de policía, en propuestas de programa, *position papers*, reportes de evaluación publicados por agencias gubernamentales y privadas.¹²⁹ Marenin establece lecciones para la implementación de reformas policiales al igual Bayley (lecciones genéricas), y muchas son iguales, con relación a los dilemas ocupacionales de la policía. Las llama suposiciones macro para la reforma policial y para evitar repetir las lecciones, no serán descritas y a continuación se describirán las suposiciones micro.

Micro guías para políticas y acciones

Para promover e implementar reformas efectivas, se requiere conocimiento de los microprocesos que afectan la implementación de las estrategias y políticas de fuerzas policiales específicas y son descritas en maneras en que la policía es dirigida a todos los niveles de la organización. Los objetivos de reforma son en sí mismos la policía como organización y como tal, una que produce un producto (un servicio) que es efectivo y justo; que controla el crimen; que disminuye la sensación de inseguridad y el miedo entre el público y; el orden social.¹³⁰

Los objetivos específicos para tener reformas policiales sostenibles pueden situarse en cuatro niveles de análisis, según Marenin:

1. Reclutamiento, capacitación y permanencia de individuos que tengan cualidades deseables asociadas con lo que es un buen policía.
2. Apoyar una cultura policial informal que consagre normas democráticas.
3. Establecer arreglos organizacionales que creen un sentido de objetivos compartidos e identidad entre la policía a través de todos los niveles jerárquicos (crear una organización funcional).
4. Inclusión de la sociedad civil y actores clave para apoyar las reformas democráticas en la policía.

¹²⁹ Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p. 8

¹³⁰ Ibid, p.12

Magdalena Alcocer Vega

El propósito gerencial del trabajo del mantenimiento del orden es estructurar las elecciones hechas por los policías de calle a través de una administración adecuada de la capacitación, incentivos y sanciones. El mantenimiento del orden formal (Estado céntrico) es un trabajo realizado por personas contratadas, entrenadas, pagadas y administradas por agencias gubernamentales. Como empleados en todos los niveles de la jerarquía de la policía, se les puede y debe decir qué hacer, cómo hacerlo y cómo ser recompensados material y simbólicamente, y como sujetos de rendición de cuentas, se les debe explicar que serán sancionados si incurren en conductas impropias o criminales. Ello requiere un esfuerzo persistente y rutinas gerenciales y administrativas para sobreponer la inercia de las culturas policiales informales.¹³¹ En la opinión de Marenin, es más sencillo cambiar el comportamiento de los policías diciéndoles qué deben hacer, que diciéndoles cómo deben pensar. Los jefes pueden controlar el comportamiento y eso es lo que importa.

La implementación de las reformas supone el funcionamiento de una organización, pero en sociedades en cambio, se debe organizar primero a la policía antes de que se transforme en democrática.¹³² Los principios organizacionales que necesitan cumplirse incluyen: una identidad e identificación organizacional; especificación clara del papel a desempeñar y reglas; capacidad gerencial para el control; una capacidad para la evaluación del desempeño y conocimiento interno de que el sistema puede hacerlo, además de recursos requeridos.¹³³

Para Marenin, el mantenimiento del orden democrático requiere de críticas autoreflexivas frecuentes, análisis y evaluación de prácticas adoptadas y la capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes. Tiene que haber una capacidad institucional para la autoexaminación y el cambio organizacional –no como necesidad, sino como auto protección, cuando los eventos son erróneos– como parte de la filosofía operativa normal y la cultura organizacional de la policía.¹³⁴

¹³¹ Como se definió anteriormente, la cultura formal se refleja en la parte de la estructura organizacional y la informal en la cultura policial lo que “(...) deja al descubierto una capa de normas y valores informales relativos al oficio que operan aparentemente bajo la rígida estructura jerárquica de las organizaciones policiales. Véase Chan, Janet (1996) “*Changing Police Culture*”, British Journal of Criminology, Vol.36, no.1 en Newburn, T. (Ed.), *Policing: Key Readings*, Routledge, Cullompton, Devon: Willan, 2005, p. 339

¹³² Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p. 14

¹³³ Ibid, p. 15. Marenin cita los trabajos de (Geller&Swanger 1995, Rinehart et al 2001; Schneider 2003)

¹³⁴ Ibidem.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Una lógica similar aplica para la creación de rendición de cuentas. El trabajo de los gerentes es traducir las recomendaciones de los reportes de la Comunidad de Política Trasnacional en directivas concretas y operacionales para los policías.¹³⁵ Un ejemplo es en la capacitación de los policías. El intento de inculcar valores democráticos y las habilidades necesarias, tiene que tomar en cuenta lo que los individuos formados quieren. Cuando se piensa en capacitación, la atención no debe estar puesta en cómo enseñar o capacitar, sino en cómo y por qué aprenden los individuos.¹³⁶

Para Marenin, en la policía se enseñan valores democráticos de una forma carente de significado en el mundo laboral del policía, los hacen escribirlos, repetirlos en exámenes, para después olvidarlos. Las reformas democráticas serán legitimadas por grupos estatales, cívicos, de oposición, internacionales y por la policía a todo nivel sólo cuando las normas y prácticas adquieran prominencia ocupacional y normativa en discursos recíprocos y extensivos.¹³⁷ Marenin argumenta que en términos de ética policial, será la Comunidad de Política Trasnacional, más que ningún otro actor, quien dibuje el contenido normativo y la capacidad desde contextos fuera de lo local, para crear y reproducirlos dentro de las rutinas prácticas de los sistemas policiales en reforma. El argumento de Marenin está centrado en las reformas policiales del Estado y destaca que sus categorías son menos aplicables en desarrollos de mantenimiento del orden debajo del Estado, es decir, a nivel local, ya que son más complejas, variadas y menos cohesivas.

La ética policial debe ser incorporada a la reforma y su implementación. En la práctica, según Marenin, significa hacer un balance entre normas equitativas y conflictivas dentro de las prácticas y la cultura laboral policial y ese balance se crea cuando todos los interesados en el proyecto (*stakeholders*) en la organización policial tienen la oportunidad de participar en el diseño e implementación de las reformas desde el principio. En el siguiente capítulo se desarrollará qué es un servicio profesional y una capacitación desarrollada en contextos democráticos y cuáles son los dilemas de la ocupación policial, así como las principales tendencias internacionales de profesionalización policial.

¹³⁵ Marenin, “Implementing...”, *op cit*, p. 17

¹³⁶ Ibid, p. 18.

¹³⁷ Ibid, p. 19