

Capítulo 6. Estándares y mejores prácticas

“...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”.

Samuel Walker

Una policía profesional es aquella que se apega a los estándares que se le demandan, entre ellos, por la provisión de servicios y por desempeño individual. Los estándares no aseguran que la actuación policial será impecable, pero aseguran un piso mínimo de referencia. Los oficiales son profesionales en la medida en que internalizan normas para actuar democráticamente y los estándares constituyen un marco de guía para ello. Un estándar es una directriz o requisito de desempeño que coloca un punto de referencia para las corporaciones policiales a utilizar en el desarrollo de la estructura organizacional y la medición de su sistema de prestación de servicios.

La formación inicial o instrucción formal del policía constituye una pequeña experiencia y es casi siempre confrontada por el poder de la socialización informal del trabajo de policía, esto es la cultura policial existente en que los reclutas se desenvolverán.⁵²² Se asume que una mala formación inicial es igual a un bajo desempeño policial, pero en realidad ésta se relaciona con los ambientes laborales y con la cultura organizacional. La instrucción formal necesita ser seguida por supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, recompensas y sanciones y el reconocimiento que la cultura desviará esa instrucción. Asimismo, la instrucción debe tomar en cuenta la realidad del trabajo policial, con la que los policías lidian todos los días. Si las prácticas del departamento no son democráticas, la instrucción es neutralizada. Los policías son más receptivos a la instrucción que les dice qué hacer, que a la capacitación que les dice en qué creer. De nada sirve que el policía recite como oración la Constitución o el reglamento si no sabe cómo aplicar la discreción en una situación de crisis.

⁵²² Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 111

Magdalena Alcocer Vega

En este capítulo se abordarán algunos de los muchos estándares y mejores prácticas que se desarrollaron en los Estados Unidos de América, así como los que han elaborado organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, fundaciones internacionales, la Unión Europea, así como la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), entre otros. Se abordarán, además, códigos de conducta, rendición de cuentas, empleo de la fuerza y armas de fuego y capacitación policial.

6.1 Estados Unidos de América

En 1967, la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia de los Estados Unidos publicó un documento titulado “El reto del crimen en una sociedad libre” que contenía recomendaciones para el sistema americano de justicia criminal. El énfasis estuvo enfocado en la policía y las recomendaciones dirigidas a incidir en el mantenimiento del orden comunitario, las relaciones con la comunidad, las prácticas del personal y los procedimientos, la organización y políticas operativas en estructuras, así como la recomendación de que cada estado estableciera una Comisión POST (Peace Officer Standards and Training –Estándares para el Oficial de Paz y Entrenamiento–).⁵²³ El reporte contenía estándares recomendados seguidos por un comentario que justificara el mismo, daba algunos ejemplos de apoyo y sugería referencias para futuras lecturas. Los estándares varían desde enunciados específicos de relaciones organizacionales hasta enunciados más amplios de objetivos.

Con la instauración de la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia se evaluó cuidadosamente la conducta de los oficiales de policía, así como la efectividad de las estrategias y de los estándares policiales. La Comisión de Asesoría Nacional en Estándares de Justicia Criminal y Metas publicó en 1973 recomendaciones para la mejora de la calidad del personal de la policía y se concretaron en propuestas de reclutamiento y selección para alentar requisitos extensivos y obligatorios para reclutamiento y entrenamiento básico o de formación inicial y de formación continua. En 1959, los estados de California y Nueva York fueron los primeros en establecer un consejo de capacitación o entrenamiento, guías y estándares

⁵²³ The Criminal Justice Standards and Goals of the National Advisory Commission Digested from a National Strategy to reduce Crime, 1973. Véase el documento reproducido por Pennsylvania Committee for Criminal Justice Standards and Goals, 1973 en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/54466NCJRS.pdf>

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

a través de las comisiones POST. Aunque fue a través de un estado, más que una iniciativa federal, en cuatro años los demás estados en el país desarrollaron sus propios estándares de instrucción y capacitación. Los dos encargos a las comisiones fueron: 1) establecer estándares mínimos de entrenamiento obligatorios (en reclutamiento y formación continua), con la autoridad para determinar y aprobar la malla curricular, identificar la preparación requerida para los instructores y aprobar facilidades aceptables para el entrenamiento policial, y 2) certificar oficiales de policía que hubieran adquirido distintos niveles de educación, entrenamiento y experiencia necesaria para desempeñar adecuadamente los deberes del servicio policial.⁵²⁴ Para 1981 todos los estados habían implementado las comisiones POST.

Los estándares surgieron en gran medida como respuesta a la reacción pública de la brutalidad policial de los años sesenta y como una demanda de profesionalismo y ética en los oficiales. Las comisiones POST tuvieron como consigna asegurar a los ciudadanos que los policías tenían un mínimo de estándares de competencia y comportamiento ético y en la actualidad proveen una variedad de servicios y mantienen estándares estatales policiales y de formación y capacitación. Aunque no hay uniformidad en los estándares, ya que los Estados Unidos de América son una federación y los estados tienen autonomía, las comisiones POST reciben asistencia y guía de la Asociación Internacional de Directores de Estándares y Capacitación (IADLEST-International Association of Directors of Law Enforcement Standards and Training).⁵²⁵ La membresía de IADLEST está compuesta de directores de las comisiones estatales POST y cada estado establece un mínimo de estándares para el ingreso, para entrenamiento básico o instrucción formal, disciplina, certificación, y malla curricular para entrenamiento. IADLEST publica un modelo para cubrir estándares estatales mínimos. Las Comisiones estatales POST aunque no logran uniformidad total de criterios, proveen un piso mínimo traducido en estándares que buscan mejorar el nivel del profesionalismo policial a través de mejoras en la selección, entrenamiento y retención del policía en las corporaciones.⁵²⁶

Asimismo, existen procesos de acreditación voluntarios en los estados, que las municipalidades pueden seguir como una manera de cumplir los estándares

⁵²⁴ Haberfeld, *Critical Issues...*, *op cit*, p.59

⁵²⁵ <https://www.iadlest.org/>

⁵²⁶ Sullivan, *op cit*, p. 351

Magdalena Alcocer Vega

y mejorar su desempeño. Por ejemplo, el Programa de Acreditación para Aplicación de la Ley del Estado de Nueva York cubre los costos de la asesoría y capacitación para evaluar a las agencia “y provee reconocimiento formal que la organización cumple o excede las expectativas generales de calidad en el campo”.⁵²⁷ El programa establece cuatro objetivos principales: “aumentar la eficacia y eficiencia de las fuerzas del orden utilizando el personal, equipo e instalaciones en la medida de lo posible ya existentes; promover una mayor cooperación y coordinación entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley y otras agencias del sistema de justicia criminal; asegurar la adecuada formación de los agentes del orden; y, promover la confianza pública en cumplimiento de la ley”.⁵²⁸

El programa de acreditación se compone de 133 diferentes estándares. De éstos, hay 69 de Administración, 12 de Capacitación y 52 estándares de operaciones.⁵²⁹

- Los **estándares de administración** abarcan áreas como la gerencia general, el personal y las relaciones con otras agencias. También se ocupan de las cuestiones de organizacionales como la misión de la agencia, la delimitación de la responsabilidad, y la delegación de autoridad.
- Los **estándares de entrenamiento** (formación y capacitación) incorporan muchos requisitos ya establecidos por el Consejo de Formación de la Municipalidad del Estado. Los estándares se dividen en cuatro categorías: Básico, en servicio (formación continua), Vigilancia y Registros.
- Los **estándares de operaciones** impactan la manera en que las agencias llevan a cabo la mayor parte de sus responsabilidades en la lucha contra el crimen. Los temas principales incluyen la patrullaje, el tráfico, las investigaciones criminales y los acontecimientos inusuales.

A nivel federal, el Departamento de Justicia emite recomendaciones sobre buenas prácticas o buenos principios para los departamentos de policía. Los departamentos policiales varían en tamaño, misión y servicios provistos y lo

⁵²⁷ <http://www.criminaljustice.ny.gov/ops/accred/>

⁵²⁸ Ibidem

⁵²⁹ New York State Law Enforcement Accreditation Program, Standards and Compliance Verification Manual, July, 2012, p.9 http://www.criminaljustice.ny.gov/ops/docs/accred/standards_and_compliance_verification_manual.pdf

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

que funciona para una agencia, podría no servir para otra. Por otro lado, hay una fuente de innovaciones en las policías locales que es documentada y ha producido modelos.

Existen también principios para promover la integridad policial. A continuación se exponen algunos ejemplos elaborados por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América.⁵³⁰

Uso de la Fuerza

Política General⁵³¹

- Las fuerzas de seguridad deben reconocer y respetar el valor y la dignidad de cada persona.
- El método más deseable para efectuar un arresto de un sospechoso es donde accede con instrucciones simples dadas por un oficial. Cuando los agentes son confrontados en una situación donde se requiere un control para efectuar la detención o proteger la seguridad pública, los oficiales deben tratar de lograr el control a través de consejos, advertencias y la persuasión. Cuando esa persuasión verbal no ha sido eficaz, no es factible, o parece ser ineficaz, un oficial puede utilizar la fuerza que sea razonablemente necesaria.
- El mantenimiento del orden requiere que a veces un oficial deba ejercer el control de un individuo violento, agresivo, o resistente, para hacer una detención, o para proteger al oficial, otros oficiales o miembros del público en general, de un riesgo de daño inminente.
- Los oficiales de policía deben utilizar solamente una cantidad de fuerza que sea razonablemente necesaria para llevar con eficacia un incidente bajo control, mientras que protegen la vida de los funcionarios y otros.

Revisión Administrativa de Disparos y Uso de la Fuerza⁵³²

- Una investigación interna y de revisión debe llevarse a cabo por todas las descargas de armas de fuego por parte de los oficiales, excepto las que se producen en el curso regular de formación, y de cualquier otro

⁵³⁰ U.S. Department of Justice (2001) Principles for promoting police integrity. Examples of promising police practices and policies <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf>

⁵³¹ Ibid, p.5

⁵³² Ibid, p.7

Magdalena Alcocer Vega

uso de fuerza letal. En la medida en que sea posible, la revisión debe llevarse a cabo fuera de la cadena de mando del oficial, por la unidad de asuntos internos u otra unidad especializada.

- La revisión debe determinar si la descarga de arma de fuego u otro uso de fuerza letal fue acorde con la política de la agencia, razonable y necesaria, y si no, qué disciplina debe emitir; si indica una necesidad de entrenamiento adicional o asesoría, o formación o asesoramiento, o cualquier otra medida correctiva para el oficial implicado; y sugiere la conveniencia de revisar o de reformular la política de la agencia, la estrategia, la táctica, o la formación.
- En la medida de lo posible, la revisión de incidentes de uso de la fuerza y los reportes de uso de la fuerza deben incluir un examen de las tácticas de la policía y los eventos que precipitaron que llevaron al uso de la fuerza, para que las agencias puedan evaluar si es necesario cualquier revisión del entrenamiento o qué prácticas son necesarias.
- Las agencias de aplicación de la ley deben analizar datos de las descargas de armas de fuego en conjunto con otros datos para detectar patrones potenciales de riesgo de conducta y tomar acciones correctivas.

Capacitación⁵³³

- Los individuos que conduzcan el entrenamiento de reclutamiento sirven como oficiales de campo (*Field Training Officers*), o los que conducen la formación continua o en servicio deberán ser seleccionados utilizando altos criterios que aplican especialmente a esos trabajos.
- Las siguientes materias deben ser cubiertas en el entrenamiento de reclutamiento y recurrentemente en formación continua: diversidad cultural, habilidades de comunicación, incluyendo la importancia de la cortesía y el respeto, sensibilidad cultural, técnicas de disuasión verbal y alternativas al uso de la fuerza, integridad y ética.
- Entrenamiento especializado para oficiales supervisores o asignados recientemente a una unidad para hacer trabajo especializado dentro de su unidad.
- Los oficiales deben recibir entrenamiento sin importar que no interactúen con personas con discapacidades mentales, especialmente enfermedades para minimizar incidentes donde las acciones inesperadas podrían parecer sospechosas o ilegales o de comportamiento poco cooperativo.

⁵³³ Ibid, p.14

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

Asignaciones y Promociones⁵³⁴

- Las fuerzas de seguridad deben desarrollar de manera objetiva, planes justos de asignaciones y asegurar que sean implementados de manera que aseguren oportunidades y que las asignaciones no se realicen basadas en el género, raza u origen de los oficiales.
- Los procedimientos de promociones deberán ser objetivos y abiertos para todos los candidatos elegibles y que no tengan disparidad de impactos en mujeres o en minorías. Si los criterios subjetivos son utilizados en el proceso de promoción, deben ser cuidadosamente monitoreados para asegurar que los candidatos son tratados del mismo modo basados en la raza, género y origen nacional.

En el mantenimiento del orden la Comisión de Acreditación para Agencias de Aplicación de la Ley (CALEA) creada en 1979, administra procesos de acreditación.⁵³⁵ Actualmente sólo 600 de cada 18,000 agencias en los Estados Unidos se encuentran acreditadas.⁵³⁶ Esto es porque la acreditación es voluntaria como ya se había mencionado y no hay penalización por no seguir el proceso. Los estándares de acreditación de CALEA son un asunto de preocupación para Walker ya que con pocas excepciones los estándares son procedimentales más que sustantivos, y requieren típicamente que la agencia tenga unas “políticas por escrito” sobre un asunto particular, o que un miembro particular del staff sea responsable por ese asunto, pero no especifica que política debería utilizarse.⁵³⁷ Walker ejemplifica que el estándar referente a formación continua (*in-service training*) requiere que todos los oficiales reciban entrenamiento anualmente, pero no especifica, cuantas horas de entrenamiento debe recibir y en que materias. De este modo, un departamento podría mantener una academia de policía sin cubrir materias como relaciones humanas, habilidades de comunicación, paradas de tráfico, uso de informantes, y aun así permanecer acreditado.⁵³⁸ Con relación a la investigación de alguna mala conducta de un oficial –un elemento esencial de la rendición de cuentas policial– los estándares de CALEA no especifican ningún detalle de la Unidad de Asuntos Internos o la Unidad de Estándares Profesionales.⁵³⁹ Un punto

⁵³⁴ Ibid, p.19

⁵³⁵ <http://www.calea.org/>

⁵³⁶ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.41

⁵³⁷ Ibidem

⁵³⁸ Ibidem

⁵³⁹ Ibid, p.42

Magdalena Alcocer Vega

importante señalado por Walker es que los estándares marcan únicamente que la unidad debe existir, pero no especifican cuántos investigadores deberían haber con relación al tamaño de la agencia o corporación o cómo deberían ser seleccionados o entrenados.

Uno de los problemas que enfrenta el mantenimiento del orden americano es la falta de estándares nacionales para las políticas de incidentes críticos.⁵⁴⁰ La nueva rendición de cuentas policial implica políticas escritas de todos los incidentes críticos, incluyendo el uso de la fuerza, acompañados de requerimientos para que los oficiales de policía archiven un expediente oficial para cada incidente. Un incidente crítico es cualquier acción policial que ponga en riesgo la vida, libertad o dignidad de un ciudadano.

Del mismo modo, no hay estándares relacionados con la rendición de cuentas. Asociaciones profesionales como el Foro de Investigación de Policías Ejecutivos (*Police Executive Research Forum*, PERF) y la Asociación Internacional de Jefes de Policía (*International Association of Chiefs of Police*, IACP) desarrollan modelos de políticas y discusiones sobre rendición de cuentas, pero no son depositarios de mejores prácticas que van surgiendo y esto se debe en parte al estado fluido del campo donde nuevas prácticas continúan desarrollándose.⁵⁴¹

De acuerdo con Walker, el término mejores prácticas caracteriza políticas recomendadas, procedimientos, o prácticas. El término es ampliamente utilizado en el mantenimiento del orden. La utilización del término es relativamente reciente y, en ciertos aspectos, ha surgido como parte de la rendición de cuentas policial aunque no hay una lista de mejores prácticas en esta rendición, oficial o no oficial.⁵⁴² Esto contrasta por ejemplo con los estándares de acreditación de CALEA, escritos y adoptados por una comisión que representa de manera amplia la profesión de aplicación de la ley. Las mejores prácticas en la rendición de cuentas policial se refieren a ideas acerca de políticas, procedimientos y costumbres de al menos algunos expertos en el campo, que creen que son el mejor abordaje en un tema determinado. Estos expertos son reconocidos como tales, pero no académicamente. Es muy informal, pero éstas son las virtudes del concepto de “mejores prácticas” y

⁵⁴⁰ Ibid, p.264

⁵⁴¹ Ibid, p.13

⁵⁴² Ibid, p.265

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

Walker arguye "...el término mejores prácticas en el mantenimiento del orden, no significa las mejores, sino "mejores que" lo que existe actualmente.⁵⁴³ El hecho de que el enunciado se plantee así, es porque resalta el punto relacionado con que hay prácticas policiales particulares que están cambiando constantemente. Según Walker también es apropiado decir que no hay una lista de "expertos" con ese estatus oficial.

Para mediados de los noventa los sistemas de intervención temprana emergieron como una "mejor práctica". Estos sistemas significaron 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, antes de que resultaran en un incidente serio de uso de la fuerza o demanda en contra del departamento o cualquier otro problema. El Departamento de Justicia recomendó que los departamentos policiales desarrollaran estos sistemas. En 2001, CALEA adoptó un nuevo estándar requiriendo a las grandes agencias tener un sistema de intervención temprana (CALEA Standard 35.1.15).⁵⁴⁴ Un sistema de intervención temprana es un componente esencial de buena disciplina en una agencia de aplicación de la ley que tiene un buen manejo. La identificación temprana de problemas potenciales en los trabajadores y un menú de acciones para corregirlas puede aumentar la rendición de cuentas de la agencia y ofrecer a los empleados mejores oportunidades para cumplir los valores y la misión de la agencia.

Los estándares policiales surgieron en Estados Unidos en gran medida como respuesta a la reacción pública de la brutalidad policial de los años sesenta y como una demanda de profesionalismo y ética en los oficiales. Los estándares fijaron directrices de actuación policial en rubros de administración, formación y capacitación y operativos a través de las comisiones estatales POST. A nivel federal, el Departamento de Justicia ha establecido buenas prácticas en el reclutamiento, formación y capacitación de los policías, en temas particulares de la sociedad norteamericana como la diversidad cultural. Por otro lado, se recomienda el desarrollo en los oficiales de habilidades de la comunicación, el respeto, la cortesía, la integridad, ética, disuasión verbal y ética. En los procedimientos de promociones, se enfatiza la necesidad de que sean objetivos y abiertos para todos los candidatos elegibles y que no tengan disparidad por razones de género y otras minorías, y si existen criterios

⁵⁴³ Ibid, p.266

⁵⁴⁴ Ibid, p.141

Magdalena Alcocer Vega

objetivos utilizados en el proceso de promoción, deben ser cuidadosamente monitoreados para asegurar que los candidatos son tratados del mismo modo. Las “mejores prácticas” son políticas recomendadas y procedimientos y es un término relativamente reciente e informal, que no incluye una lista de expertos. En cuanto a la rendición de cuentas policial no hay una lista de las mejores prácticas al respecto. Walker señaló que la mayor amenaza a la nueva rendición de cuentas es la resistencia al cambio inherente en las organizaciones grandes, incluyendo la policía. Este punto fue planteado de igual manera por Skogan al hablar de las resistencias de los mandos medios y ejecutivos por ver amenazada su autoridad en los modelos de policía comunitaria. En la siguiente sección se abordarán los estándares internacionales para la policía desarrollados por lo que Marenin llamó, la Comunidad de Política Transnacional.

6.2 Estándares Internacionales

Existen principios documentados por la Comunidad Política Transnacional, categoría analítica de Marenin, que son responsables de la elaboración y propagación de normas y códigos de conducta y que asesoran el desempeño democrático. Estos documentos internacionales reflejan una ideal de mantenimiento del orden democrático y se han convertido en normas y estándares que ganaron legitimidad y en una medida para evaluar las reformas policiales. A continuación se describen algunas de estas normas y se describirán los principales códigos de conducta para las fuerzas de seguridad, elaborados por la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa. Posteriormente, se hablará de la incorporación a la legislación mexicana de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; del Manual en Rendición de Cuentas Policial, Vigilancia e Integridad de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); de las tareas de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y del Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) de Ginebra.

a) Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de la Organización de las Naciones Unidas y directrices complementarias.⁵⁴⁵ Este código se centra en la rendición de cuentas y fue introducido por primera vez en la Asamblea General de las Naciones Unidas

⁵⁴⁵ <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/CodeofConductforlawEnfOfficials-E.pdf>

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

(Resolución 34/169) en 1979 y es el estándar de mayor nivel en materia de policía a escala global.

Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Artículo 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Artículo 4. Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

Artículo 5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁵⁴⁶

Artículo 6. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular,

⁵⁴⁶ Ibidem. En la Declaración se define la tortura de la siguiente manera: “[...] se entenderá por tortura todo acto por el cual el funcionario público, u otra persona a instigación suya, cause daño intencionalmente a una persona, penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.” El término “tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” no ha sido definido por la Asamblea General, pero deberá interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental.

Magdalena Alcocer Vega

tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Artículo 7. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.

Artículo 8. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

b) Código Europeo de Ética Policial (Consejo de Europa)

El Consejo de Europa es la principal organización en el continente dedicada a la defensa de los derechos humanos. Tiene 47 Estados miembros, 28 de los cuales son miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros del Consejo de Europa han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, un tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.⁵⁴⁷ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los Estados miembros. Las personas pueden presentar demandas por vulneraciones de derechos humanos ante el Tribunal de Estrasburgo una vez se han agotado todas las posibilidades de interponer un recurso en el Estado miembro de que se trate.

El Código Europeo de Ética Policial surge en 2001 y recomienda que los gobiernos de los estados miembros lo adopten en su legislación interna para sus policías.⁵⁴⁸ Este código trata los objetivos de la policía, los fundamentos jurídicos de la acción policial, la relación entre la policía y el sistema de la justicia penal, las estructuras organizativas de la policía, la acción y la intervención policiales, la rendición de cuentas y el control de la policía y la cooperación en el marco de la investigación y las redes internacionales. Sobre el entrenamiento o capacitación del personal de policía, el Código menciona

⁵⁴⁷ <http://www.coe.int/es/web/about-us/who-we-are>

⁵⁴⁸ The European Code of Police Ethics 2001, Council of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=223251>

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

que deberá estar basado en la aplicación de la ley, la protección de los derechos humanos y ser abierto a la sociedad y seguido por formación continua en intervalos regulares, cursos de especialización, gerencia y liderazgo cuando sea requerido.

El Código establece sobre los **derechos del personal** de la policía lo siguiente:⁵⁴⁹

31. El personal de la Policía disfrutará de los mismos derechos civiles y políticos que los demás ciudadanos. Las restricciones a estos derechos sólo se harán cuando sean necesarios para el ejercicio de las funciones de la policía en una sociedad democrática, de conformidad con la ley, y de conformidad con la Convención Europea de Derechos Humanos.

32. El personal de la policía gozará de los derechos sociales y económicos, como servidores públicos, en la mayor medida posible. En particular, el personal tendrá derecho a organizarse o participar en organizaciones representativas, recibir una remuneración adecuada y seguridad social, y ser provisto de medidas de salud y seguridad, teniendo en cuenta el carácter particular de la labor policial.

33. Las medidas disciplinarias en contra del personal de policía estarán sujetas a revisión por un cuerpo independiente o un tribunal.

34. Las autoridades públicas apoyarán al personal de la policía que sean sujetos de acusaciones infundadas relativas a sus funciones.

Sobre **rendición de cuentas y control de la policía** el Código establece:⁵⁵⁰

59. La policía será sujeta de rendición de cuentas al Estado, los ciudadanos y sus representantes. Estarán sujetos a un control externo eficiente.

60. El control del Estado en la policía se dividirá en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

61. Las autoridades asegurarán procedimientos efectivos e imparciales para quejas contra la policía.

⁵⁴⁹ Ibid, p.10

⁵⁵⁰ Ibid, pp.12-13

Magdalena Alcocer Vega

62. Se promoverán los mecanismos de rendición de cuentas los cuales estarán basados en la comunicación y mutuo entendimiento entre el público y la policía.

c) Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Estos principios fueron adoptados en el Octavo Congreso de la Organización de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en La Habana, Cuba, el 7 de septiembre de 1990.⁵⁵¹ Los principios establecen las obligaciones de los gobiernos para establecer reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y examinar continuamente cuestiones éticas. Asimismo, habla sobre la obligación de diferenciar el uso de la fuerza y de la adopción de medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los principios incluyen medidas de actuación en caso de reuniones ilícitas, vigilancia de personas bajo custodia o detenidas, sobre capacitación profesional continua y completa en el empleo de la fuerza y examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Se indica que los funcionarios que porten armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo. Se establece que en la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos. Por último, el documento expone lineamientos para los procedimientos de presentación de informes y recursos.

En México se publicaron los protocolos (acuerdos de carácter administrativo) para regular la actuación de los cuerpos armados estatales en abril de 2012, es decir, finalizando el sexenio del ex Presidente Calderón. En el caso de la ex Secretaría de Seguridad Pública (SSP), quedaron incorporados en la

⁵⁵¹ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2008.pdf>

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

legislación mexicana los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.⁵⁵² Asimismo, se establecieron lineamientos para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos.⁵⁵³ Y por último, se emitió la regulación del procesamiento de indicios y cadena de custodia en la ex SSP.⁵⁵⁴

d) Manual en Rendición de Cuentas Policial, Vigilancia e Integridad (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- UNODC)

Este manual tiene como propósito asegurar que la policía lleve a cabo sus deberes propiamente para que ésta sea sujeta a rendición de cuentas. Ello con el objeto de realzar la integridad policial y disuadir mala conducta y restaurar la confianza pública en el mantenimiento del orden. La integridad policial es entendida como las normativas que limitan el mal uso del poder policial y el abuso de derechos y privilegios.⁵⁵⁵ Los elementos clave de un sistema de rendición de cuentas policial eficaz incluyen:

- Legislación (en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos) que especifica las funciones y los poderes de la policía.
- Instrucciones prácticas basadas en la legislación que reflejan el espíritu y la ley.
- Oportunidades para el público para expresar sus preocupaciones.
- Las políticas que establecen prioridades sobre cómo desplegar la capacidad de la policía.
- Capacitación policial adecuada, tanto básica como continua.
- El equipo adecuado para las funciones de policía prescritas.
- Procedimientos de información adecuados e instalaciones.
- Supervisión adecuada que apoye a los oficiales en el desempeño de sus funciones profesionalmente y reportar estos correctamente.
- Una cultura de trabajo que promueve la transparencia y la evaluación.
- Monitoreo de las acciones policiales y operaciones tanto por el liderazgo de la policía, así como de órganos externos.

⁵⁵² ACUERDO 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

⁵⁵³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244760&fecha=23/04/2012

⁵⁵⁴ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244761&fecha=23/04/2012

⁵⁵⁵ *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity, op cit, p.iv*

Magdalena Alcocer Vega

- Procedimientos para la presentación de quejas a la policía y a cuerpos independientes.
- Procedimientos y políticas justas sobre cómo hacer frente a la mala conducta, incluyendo tanto los códigos disciplinarios y penales, la capacidad de investigación adecuada, procedimientos de castigo y de apelación.
- Los procedimientos de evaluación y denuncia que contribuyen al desarrollo de nuevas políticas, procedimientos e instrucciones.
- Estadísticas confiables de desempeño policial, relacionadas con la eficacia en el tratamiento con los delitos y el orden público, así como a su integridad y confianza pública.
- Procedimientos para la supervisión de las votaciones, los procedimientos de evaluación y quejas y estadísticas.

e) Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

Esta organización internacional, desde 1975, está especializada en prevención de conflictos, para fomentar el diálogo y cooperación entre el Este y el Oeste y trabaja para la estabilidad, la prosperidad y la democracia en 56 Estados, a través del diálogo político y valores comunes del trabajo práctico. La OSCE ha desplegado expertos policiales en sus oficinas de Kosovo, Serbia, Montenegro, Skopje (ARYM), Albania, Georgia, Yerevan (Armenia), Baku (Azerbaiyán), Bishkek (Kirguizistán) y Dushanbe (Tayikistán) y tiene otras nueve misiones en el sureste y este de Europa, el Cáucaso y Asia Central que, si bien no tienen específicamente un mandato en el campo policial, muchas de sus actividades están estrechamente interrelacionadas con la función policial debido a que tienen que ver con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, derechos humanos o minorías nacionales.⁵⁵⁶ La OSCE trabaja para inculcar los valores de las policías democráticas a unas organizaciones que ya disponen de principios jerárquicos y disciplinarios y de reformar las estructuras y procedimientos policiales, poniendo énfasis en sus relaciones con la comunidad, en la responsabilidad y transparencia en sus actuaciones y, en el respeto a los derechos humanos.⁵⁵⁷

Para prestar apoyo técnico a la asistencia policial, la OSCE creó la Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía (*Strategic Police Matters Unit*, o SPMU) con

⁵⁵⁶ Marion, Manuel, “La OSCE y la democratización de las Fuerzas de Seguridad, Real Instituto Elcano, Seguridad y Defensa” - ARI N° 148, 2008, p.1 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari148-2008

⁵⁵⁷ Ibid, p.2

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

funciones institucionales y de apoyo operativo. Según Marión, la OSCE juega un papel secundario y de apoyo a otros organismos internacionales que tienen una función más expresamente definida en la lucha contra el delito (la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –ONUDD–, INTERPOL, Europol y otros), de este modo, la OSCE se limita a recordar a los países participantes sus compromisos adquiridos en los acuerdos internacionales (por ejemplo la –así conocida– Convención de Palermo contra el Crimen Organizado), asesorando y organizando ejercicios para facilitar la adaptación de sus normativas nacionales a dichos acuerdos.⁵⁵⁸ La OSCE ha hecho publicaciones como el Libro Guía de la Policía Democrática, Manual de Buenas Prácticas sobre las relaciones Policía-Comunidad y sobre la Formación Básica Policial.⁵⁵⁹ Este último contiene las mejores prácticas a lo largo de la región y resalta los componentes que debería tener un programa inicial de instrucción policial. Se parte del reconocimiento de la toma de decisiones a la que está expuesto un oficial en el día a día, donde sus acciones están basadas en valores, juicio y una serie de habilidades aprendidas y conocimiento. La guía está dividida en tres secciones. La primera trata sobre los valores y la ética en el mantenimiento del orden, la segunda explora como el personal de policía podría ejercer juicio en diferentes contextos prácticos basados en esos valores y en la ética, y la tercera se enfoca en las habilidades del mantenimiento del orden, en los requisitos básicos para patrullaje, investigación básica y procedimientos para la instrucción de campo.

f) Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)

INTERPOL fue creada en 1923 y actualmente está formada por 190 países miembros que trabajan de manera conjunta utilizando bases de datos, herramientas y comunicaciones seguras que la organización ofrece. Su misión es “conectar a la policía para un mundo más seguro”. En 2007, el entonces Secretario General, Ronald K. Noble comenzó un rediseño de la instrucción y capacitación provista por la organización colocando la construcción de capacidades como prioridad de su agenda.⁵⁶⁰ El objetivo principal era asistir a los países en reducir la brecha entre el entrenamiento nacional e internacional,

⁵⁵⁸ Ibid, p.3

⁵⁵⁹ Formación Básica Policial- <http://www.osce.org/secretariat/109933?download=true>

Guía de Prácticas Democráticas- <http://www.osce.org/spmu/23804>

Buenas prácticas en la policía comunitaria- <http://www.osce.org/secretariat/32547>

⁵⁶⁰ Sheehan, Dale L., “Interpol: An International Perspective on Police Training and Development” en Haberfeld, *Police Training and...*, *op cit*, p.171. Jürgen Stock es el actual Secretario General electo por la 83 Asamblea General en noviembre de 2014, en Múnaco.

Magdalena Alcocer Vega

al compartir conocimientos, habilidades y mejores prácticas. La función de la Dirección de Capacitación Internacional y Desarrollo (Program Training Directorate- PTD) fue facilitar y expandir las mejores prácticas en programas de capacitación policial y establecer estándares globales en alianza. La profundización del cambio organizacional se logró con la implementación de un proceso de aseguramiento de calidad (Training Quality Assurance – TQA) con el propósito de que los programas de capacitación tuvieran un proceso estandarizado. Al formalizar el análisis de necesidades, el diseño, la provisión y el enfoque de evaluación, el ciclo de entrenamiento aseguraría la calidad y el uso efectivo de los recursos. La Dirección de Capacitación Internacional y Desarrollo alineó la estructura de cada capacitación en cada dirección y buró regional, implementando la red de Especialistas de Formación. Estos individuos actuarían como oficiales de enlace con la Dirección de Capacitación Internacional y Desarrollo. En 2010, la Dirección desarrolló las habilidades de estos especialistas y conocimiento en el área de recolección de datos de capacitación, nuevas iniciativas de entrenamiento y procesos de registro, capacitación en idiomas y sesiones para familiarizarse con el Centro Global de Enseñanza de INTERPOL.⁵⁶¹

Se desarrolló el Programa Internacional de Capacitación para proveer entrenamiento a oficiales calificados con responsabilidades de cooperación internacional. La necesidad de alianzas resultó en la creación en 2009, del Grupo de Expertos en Capacitación Policial de INTERPOL (Group of Experts on Police Training (IGEPT)).⁵⁶² En suma, INTERPOL conformó una plataforma internacional de intercambio de mejores prácticas en mallas curriculares de capacitación. Entre muchas publicaciones, INTERPOL tiene una de estándares globales para combatir la corrupción. El objetivo de estos códigos y protocolos es el de promover y reforzar medidas para la prevención, detección y castigo de la corrupción en las fuerzas y servicios policiales dentro del territorio nacional, y de facilitar que se pueda procesar judicialmente a agentes de policía, u otros empleados cuando existan indicios de prácticas corruptas.⁵⁶³

⁵⁶¹ Ibid, p.172

⁵⁶² Ibid, p.174

⁵⁶³ <http://www.interpol.int/Media/Files/Crime-areas/Corruption/Global-standards-to-combat-corruption-in-police-forces>

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

g) Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF)⁵⁶⁴

Es una fundación internacional cuya misión es ayudar a la comunidad internacional en la búsqueda de la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro ofrece asesoría, programas de asistencia práctica, desarrolla y promueve normas y estándares, lleva a cabo la investigación de políticas a medida, e identifica buenas prácticas y recomendaciones para promover la gobernabilidad democrática del sector de seguridad. DCAF se creó en el año 2000 por iniciativa del gobierno suizo y se guía por los principios de neutralidad, imparcialidad, sensibilidad de género y apropiación local. El trabajo de DCAF se basa en el reconocimiento de que la seguridad, el desarrollo y el Estado de Derecho son condiciones esenciales para una paz sostenible. DCAF tiene oficinas centrales en Ginebra, oficinas permanentes en Beirut, Bruselas, Ljubljana, Ramallah y Túnez. El Centro cuenta con más de 150 personas de más de 30 países. La Fundación DCAF comprende actualmente 62 Estados miembros de todo el mundo.

DCAF tiene diez programas principales: 1) vigilancia parlamentaria (elaboración de normativas y asesoría para aumentar capacidades); 2) reforma del sistema de defensa (transparencia y rendición de cuentas); 3) gobernanza de inteligencia (fortalecimiento de marcos legales y capacidades institucionales de vigilancia); 4) gobernanza de la seguridad privada (mecanismos de vigilancia al sector comercial de seguridad); 5) género y seguridad (equidad en el reclutamiento y promoción en las fuerzas de seguridad); 6) derechos humanos y Estado de Derecho; 7) asilo, migración y contra estrategias para el tráfico de seres humanos; 8) negocios y la reforma del sector de seguridad – *Security Sector Reform*– (cómo las compañías se comprometen con el público y la seguridad privada en ambientes complejos)⁵⁶⁵; 9) programa de instituciones

⁵⁶⁴ The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF <http://www.dcaf.ch/>

⁵⁶⁵ DCAF parte de la consideración que los actores privados desempeñan distintos papeles en la provisión de seguridad y pueden reforzar o llenar los vacíos en ésta. Sin embargo, en contextos de fragilidad en la gestión del sector de seguridad es débil, los actores de la seguridad privada que no están sujetos a la vigilancia democrática pueden debilitar la seguridad del Estado y sus ciudadanos. Esta industria de seguridad comercial es global y abarca desde grandes corporaciones multinacionales a las empresas locales a pequeña escala. Las empresas militares y de seguridad privada (EMSP) son un segmento particular que proporciona una gama de servicios con un enfoque en situaciones de conflicto y posconflicto. DCAF se centra en tres dimensiones: la promoción de un marco jurídico y normativo eficaz a través de la regulación de las empresas de seguridad privadas nacionales e internacionales; el apoyo de mecanismos de supervisión innovadores para la industria de la seguridad privada, tanto a nivel nacional e internacional, y el fortalecimiento de las capacidades de los actores internacionales y nacionales de seguridad en el ámbito de la gobernanza de la seguridad privada. <http://www.dcaf.ch/Programmes/Private-Security-Governance>

Magdalena Alcocer Vega

de seguridad (investigación académica para recomendaciones de políticas), y 10) policía y gestión de fronteras. En este último programa, DCAF trabaja con las fuerzas de policía para promover la rendición de cuentas democrática, los derechos humanos y el principio de igualdad ante la ley. El programa se centra en ayudar a los Estados a moverse de estructuras de confrontación de defensa a organizaciones de seguridad fronteriza de cooperación modernas. Los propósitos son:

- El rediseño de marcos legales e institucionales para la supervisión democrática y la rendición de cuentas de las fuerzas policiales.
- Fomentar la orientación al servicio, la transparencia y la rendición de cuentas de las fuerzas policiales, la mejora del respeto de las fuerzas de policía por el Estado de Derecho y los derechos humanos, y la incorporación de las cuestiones de género.
- Fortalecimiento de la capacidad institucional de las estructuras de gestión de la policía, como los Ministerios del Interior.
- Contribuir a la promulgación y aplicación de estándares de gestión integrada de fronteras de la Unión Europea (UE) y la asistencia a los Estados participantes en el sudeste de Europa para crear organizaciones de seguridad fronterizas modernas, compatibles con la UE.
- Fortalecimiento de la cooperación policial transfronteriza regional.

Los estándares, principios y mejores prácticas desarrollados en esta sección expresan lo que Marenin señaló de una idea común de lo que es el mantenimiento del orden democrático, basado en la responsabilidad fundamental de la protección de derechos humanos, con tres objetivos concretos: la rendición de cuentas, la profesionalización y la legitimación. Estos marcos de referencia han expresado criterios para guiar la conducta, fomentar la representatividad en cuanto a la composición del personal policial; promover la integridad personal a través de un reclutamiento; capacitación; establecer procedimientos de promoción y de sanción; de la 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.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Marenin, "Implementing police reforms...", *op cit*, pp. 4-5

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

Marenin plantea que los mecanismos de vigilancia deben ser redefinidos, ya que el mantenimiento del orden plural, multilateral, ya no es tan fácilmente susceptible al control y a la rendición de cuentas en una policía Estado céntrica. El espacio del desarrollo de la actuación policial dejó de ser únicamente de los Estados nacionales para ampliarse a otros espacios, lo que ha tenido efectos en el papel de la policía y por ende, en la sociedad. Uno de estos ejemplos se materializa en el hecho que los Estados Unidos de América, tienen contratistas privados para el reclutamiento, entrenamiento, envío de efectivos de contingentes de CIVPOL (U.S. Civilian Police) en operaciones de mantenimiento de paz.

El mantenimiento del orden se desarrolla debajo del Estado, por prácticas privadas, comerciales y comunitarias, encima del Estado por conexiones internacionales y transnacionales entre los Estados, organizaciones policiales, asociaciones profesionales y grupos cívicos a través de una variedad de mecanismos institucionalizados y de políticas.⁵⁶⁷ En este sentido, DCAF establece asesoría para la implementación de un marco jurídico para la regulación de las empresas de seguridad privadas nacionales e internacionales, el apoyo de mecanismos de supervisión, y el fortalecimiento de las capacidades de los actores internacionales y nacionales de seguridad en el ámbito de la gobernanza de la seguridad privada.

6.3 Casos de actuación de la Policía Federal

La reforma de la Policía Federal (PF) generó la construcción de capacidades institucionales en un tiempo muy reducido. Entre los elementos más visibles de la reforma estuvo el aumento exponencial del estado de fuerza, el equipamiento físico y tecnológico, un sistema profesional de carrera que incluyó una formación inicial de seis meses, el establecimiento de una Unidad de Asuntos Internos, la elaboración de perfiles de puesto y de procedimientos sistemáticos de operación.

La publicación de protocolos administrativos para regular la actuación de los policías en el empleo de la fuerza y armas de fuego, los lineamientos para poner a disposición a personas y objetos y la regulación de indicios y cadena de custodia se llevó a cabo en abril de 2012, a meses de terminar la administración y de las elecciones presidenciales. Salgado subraya que no hay

⁵⁶⁷ Marenin, "Building a Global Police Studies Community", *op cit*, pp.102-103

Magdalena Alcocer Vega

estándares institucionales para el respeto de derechos civiles, particularmente en lo concerniente a detenciones y debido proceso y que hay una falta de esfuerzo general para generar estándares policiales que respondan a los diferentes mandatos y necesidades de más de 2.000 departamentos de policía en México.⁵⁶⁸

Las reformas en la PF estuvieron orientadas a desarrollar las capacidades operativas ante la urgencia de mostrar resultados rápidos en una coyuntura de inseguridad y violencia en el país a lo largo del territorio nacional, para enfrentar al crimen organizado. La profesionalización y la capacitación de casi treinta mil personas, si se toma en cuenta que la PF comenzó a operar con casi seis mil elementos, requirieron de muchos recursos. De acuerdo con Tudela el ingreso de grandes contingentes de nuevos reclutas presenta desafíos logísticos y de garantizar y supervisar la calidad del entrenamiento ya que el número de policías no se traduce en un menor porcentaje de victimización o delitos en la sociedad, porque son más importantes las estrategias policiales.⁵⁶⁹ Hay una relación en que a mayor victimización por delitos, menor confianza en las instituciones, es decir, una relación inversa entre la victimización y la confianza en la policía, de acuerdo con el autor. Asimismo, Tudela señala que cuando hay mayor corrupción, al mismo tiempo hay mayor inseguridad, es decir, el abuso policial y/o colusión con el crimen son factores que inciden en la inseguridad. Por último, este autor destaca que a mayor calidad en la relación entre el policía y el ciudadano, mayor sensación o sentimiento de seguridad (subjetiva), esto es, la confianza en la policía y la valoración de su labor depende menos de la victimización que de la calidad de la interacción de la policía con los ciudadanos en los territorios.⁵⁷⁰

En México hay una larga historia de abusos policiales en contra de civiles. Al terminar la gestión del ex Presidente Calderón se iniciaron 7,136 investigaciones del área de Asuntos Internos de la Policía Federal y junto a estas denuncias se encontraban otras 7,480 investigaciones que iniciaron entre 2007 y 2010.⁵⁷¹

⁵⁶⁸ Salgado, Juan. Policing standards in Mexico: shortcomings, achievements and the way forward Woodrow Wilson Center May 21st, 2013 véase http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/juan_salgado.pdf

⁵⁶⁹ Tudela, “Aportes Recientes para un mejor desempeño policial...” *op cit*, p.77

⁵⁷⁰ Seminario Internacional “Seguridad democrática y derechos humanos”, 20 de julio de 2012, Instituto Nacional de Derechos Humanos-Mercosur IPPDH-Naciones Unidas, Chile, 2012, p.116 véase <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/funcion-policial-y-derechos-humanos-estandares-problemas-y-mejora-continua/?lang=en>

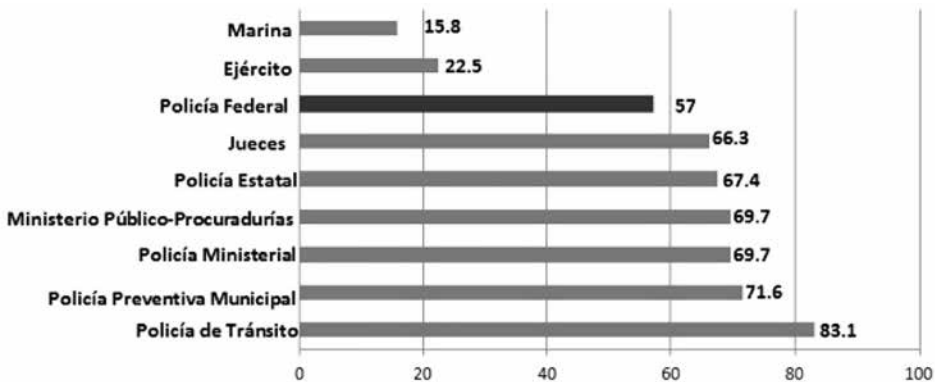
⁵⁷¹ <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/201945.html>

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

En cuanto a los derechos humanos las denuncias se incrementaron en los últimos tres años del sexenio, de 2010 a 2012 como puede apreciarse en la gráfica anterior.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (ENVIPE) sobre Seguridad Pública 2012 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población considera que la Marina es la institución menos corrupta y la peor calificada es la Policía de Tránsito. La Policía Federal se acerca al promedio de la desconfianza.⁵⁷² A nivel internacional, el Barómetro de Corrupción Global de *Transparencia Internacional* 2010/2011 ubica a México en el primer lugar al igual que a Venezuela y responde a la pregunta de qué tan corrupta es la policía para los ciudadanos, seguidos de El Salvador, Brasil, Colombia, Bolivia y Argentina.⁵⁷³

Cuadro 11. Nivel de percepción sobre la corrupción en las autoridades ENVIPE 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVIPE 2012, Comunicado de Prensa, P. 18

En el *Informe de Latinobarómetro 2011*, se indica que la diferencia entre la exigencia de los derechos y el cumplimiento de las leyes alcanza un 16% en la región de América Latina, es decir que hay un 16% de personas dispuestas a exigir derechos pero no dispuestas a cumplir con sus obligaciones y este

⁵⁷² <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/default.aspx>

⁵⁷³ *Arresting Corruption in the Police-The global experience of Police Corruption Reform Efforts*, Transparency International UK, 2012, p.6 en <http://www.ti-defence.org/publications/20-category-publications/publications-dsp/72-dsp-pubs-arresting-corruption-police-es.html>

Magdalena Alcocer Vega

problema central de la cultura cívica se produce por la percepción de injusticia en la distribución del poder y el ingreso. En la tabla tomo como referencia el país calificado con mayor puntaje, es decir, de acuerdo con Latinobarómetro, el de mayor cultura cívica que es Uruguay, y a México situado a sólo un lugar de Perú (Bolivia en medio) puntuado como el más bajo en este rubro.

Cuadro 12. Resumen de actitudes hacia la Cultura Cívica 2011

	Los ciudadanos cumplen con la ley	Los ciudadanos exigen sus derechos	Los ciudadanos son conscientes de sus obligaciones y deberes	Diferencia entre exigen derechos y las obligaciones	Grupos que cumplen menos con la ley. "Aquí los ricos".
Uruguay	54	68	55	13	54
México	19	53	28	25	61
Perú	12	38	17	21	64
Latinoamérica	31	54	38	16	63

Fuente: Informe Latinobarómetro 2011, p. 60

A continuación se exponen tres casos de actuación de la PF que se registraron al final de la gestión del ex Presidente Calderón:

a) Motín de oficiales contra mandos en Ciudad Juárez, Chihuahua

El arresto de un agente federal por posesión de narcóticos, presumiblemente ‘sembrado’ por sus superiores, provocó la rebelión de 248 policías en Ciudad Juárez a principios de agosto de 2010. Los funcionarios sublevados llegaron a arrestar a cuatro de sus jefes, a quienes acusaron de colaboración con el narcotráfico, abusos, extorsiones y de crear un sistema de corrupción interna. Los comandantes denunciados fueron trasladados a la capital, para investigarlos por corrupción y actos indebidos en el desempeño de sus funciones. El detonante del amotinamiento fue la detención de un elemento por delitos contra la salud. El mismo sábado, sus compañeros del Tercer Agrupamiento defendieron su inocencia rebelándose contra sus superiores. El enfrentamiento fue provocado por las denuncias de corrupción contra un comandante de la Policía Federal al que se le acusaba de participar en secuestros, asesinatos y extorsión en Juárez, en la frontera con los Estados

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

Unidos, en la ciudad de El Paso, Texas.⁵⁷⁴ Los insubordinados los sacaron a la fuerza entre golpes y los arrestaron. Los agentes pidieron que la Fiscalía local diera fe del decomiso, pero fue el departamento de Asuntos Internos de la Policía Federal quien se quedó con las tres armas de fuego, cartuchos, pastillas psicotrópicas y envoltorios de cocaína y marihuana. Su misión era proteger a los juarenses de los cárteles de la droga y sustituir a otros agentes locales acusados de haber sido infiltrados por el narcotráfico. Según los agentes, los comandantes les cobraban una cuota de 175 euros para poder trabajar.⁵⁷⁵ Si no pagaban, los chantajeaban o ponían drogas para acusarles de traficantes. Genaro García Luna, dijo que los cárteles de la droga invierten alrededor de 98 millones dólares al año en sobornos policiales, y un policía cobra algo menos de 307 dólares al mes.⁵⁷⁶

La Policía Federal “segregó” a un grupo de agentes a los que identificó como “instigadores” de las agresiones a los comandantes que fueron separados de sus cargos por cometer presuntos “actos indebidos” en el desempeño de sus funciones.⁵⁷⁷ El entonces titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, Marco Tulio López informó que para Asuntos Internos la insubordinación contra el mando era considerada un delito grave.

b) Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

El 25 de junio de 2012, tres policías federales antinarcóticos, quienes realizaban un operativo en la Terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), murieron tras enfrentarse a tiros con armas de fuego con un grupo de agentes de la misma corporación asignados a la vigilancia de la terminal aérea. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) dijo en comunicado de prensa que “los dos elementos investigados, al verse descubiertos por la Unidad de Investigación de la Policía Federal realizaron disparos para evitar su captura”.⁵⁷⁸ La SSP señaló que los dos agentes estaban presuntamente vinculados con una red de narcotráfico que operaba en la terminal aérea donde

⁵⁷⁴ <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/08/08/mexico.federal.police/>
<http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/07/policias-federales-protestan-en-ciudad-juarez-por-corrupcion-en-mandos>

⁵⁷⁵ <http://www.ideal.es/granada/v/20100810/mundo/motin-policial-ciudad-juarez-20100810.html>

⁵⁷⁶ <http://www.rtve.es/noticias/20100809/policias-federales-se-amotinan-logran-destitucion-cuatro-mandos-colaboraban-narco/345036.shtml>

⁵⁷⁷ <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/10/politica/009n1pol>

⁵⁷⁸ <http://www.animalpolitico.com/2012/06/reportan-balacera-en-la-terminal-2-del-aicm/> y <http://www.proceso.com.mx/?p=312199>

Magdalena Alcocer Vega

participaban servidores públicos de diversas dependencias. Cuando escucharon los disparos, la gente que se encontraba cerca de la zona de restaurantes corrió a esconderse para ponerse a salvo, en tanto que elementos policiacos y de rescate aseguraron la zona del enfrentamiento e iniciaron un operativo para buscar a los presuntos responsables. De acuerdo con el vocero de la Policía Federal, los agresores estaban participando en una red de contrabando que traía cocaína a México en un vuelo desde Perú.⁵⁷⁹

Desde 2007 un reporte del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) alertaba que el AICM era un punto clave para el tráfico aéreo de drogas, ya que en sus instalaciones se encontraron 50% de los estupefacientes asegurados en todas las terminales aéreas del país.⁵⁸⁰ A fines de agosto de 2012, la Policía Federal sustituyó 348 policías en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

c) Tres Marías, Morelos

El 24 agosto de 2012, cuatro vehículos manejados por policías federales persiguieron y balearon una camioneta de la Embajada de Estados Unidos en la cual viajaban dos agentes de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de ese país y un marino mexicano, los cuales resultaron heridos, en Morelos. A esto sucedió un gran escándalo y se le llamó el caso Tres Marías. A los 14 agentes de la Policía Federal (PF) implicados se les acusó de tener presuntos nexos con el crimen organizado. Maribel Cervantes Guerrero, entonces Comisionada General de la PF informó que los policías federales realizaron 152 disparos incurrieron en un “acto de absoluta irresponsabilidad”. La Comisionada indicó que 14 personas no respetaron el manual de protocolos.⁵⁸¹ Se alejaron de los manuales de procedimientos. En sus primeras declaraciones, los policías arraigados por su presunta participación en el caso mencionaron que viajaban uniformados en vehículos oficiales de la Policía Federal, cuando ocurrió el ataque. Sin embargo, días después reconocieron que “por órdenes de uno de sus mandos vestían ropa de civil y se transportaron en vehículos

⁵⁷⁹ *In SightCrime* 19 de julio de 2012 <http://www.insightcrime.org/news-analysis/shooting-highlights-mexico-city-airport-as-hub-for-drug-trade?highlight=WyJmZWRIcmFsIiwicG9saWNIIiwicG9saWNIJ3MiLCIncG9saWNIJyIsIidwb2xpY2UiLCJha-XJwb3J0IiwicG9ydCdzIiwicG9ydCZmVkb2ZlIiwicG9ydCBwb2xpY2UiLCJwb2xpY2UgYWlycG9ydCJd>

⁵⁸⁰ *Ibidem*

⁵⁸¹ <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/11/19/el-ataque-en-tres-marias-por-una-irresponsabilidad-policia-federal>

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

no balizados con la leyenda de la Policía Federal”. La comisionada se refirió de nuevo a las declaraciones de una suboficial, quien dijo que, en efecto, un mando los instruyó en un inicio para que manifestaran que siempre estuvieron uniformados y después cambiarían su versión. En agosto de 2014, el Comisionado Nacional de Seguridad, Monte Alejandro Rubido, afirmó que luego de investigar el caso no se encontraron evidencias de que los policías actuaron por órdenes de algún grupo del crimen organizado, por lo que los agentes federales sólo enfrentan cargos por uso excesivo de la fuerza.⁵⁸²

Los resultados de las entrevistas realizadas para esta investigación, arrojaron que no hubo un desarrollo de estándares para la capacitación. Se generaron perfiles de puesto para la profesionalización de los elementos de acuerdo al cargo y grado, pero la reforma policial no incluyó en el SIDEPOL estándares para la profesionalización y capacitación y para la carrera policial. Hay homologación de procesos a través de las evaluaciones de control de confianza, pero no estándares para la capacitación. Los estándares internacionales expuestos muestran que falta generar estándares de vigilancia y supervisión en la actuación, responsabilización, mejorar el proceso de reclutamiento, selección, formación inicial y continua, carrera policial y estándares para la evaluación de desempeño en la Policía Federal. De acuerdo con los estándares internacionales, el mérito y el desempeño profesional y criterios en condiciones de equidad son lo que generan criterios para ascensos.

Al preguntar en entrevista sobre si la implementación de estándares y la consolidación de un sistema de rendición de cuentas llevarían a mejorar el desempeño policial, Carl Risheim, Director de Programa del ICITAP señaló lo siguiente:

“He tenido la oportunidad de estudiar el desarrollo de entidades policiales por más de 20 años y te puedo decir que es la pieza clave que hace falta. Sin estándares mínimos y un mecanismo de hacer cumplir los estándares simplemente no habrá progreso. Haría énfasis también que se necesitan no sólo estándares para la capacitación, pero para el desarrollo de toda la carrera policial. Desde el momento que entra la institución hasta el día que salga, por cualquier motivo, debe ser guiado por estándares. En los diferentes países que he trabajado he visto buenas iniciativas para profesionalizar cuerpos policiales y algunos se sostienen, pero la gran

⁵⁸² http://www.milenio.com/policia/Caso_Tres_Marias-federales_disparan_a_CIA-un_error_ataque_en_Tres_Marias_0_357564566.html

Magdalena Alcocer Vega

mayoría desaparecen cuando la persona con la idea y convicción se va del cargo. La profesionalización no puede depender sólo de personas, hay que desarrollar sistemas que traspasen las administraciones políticas y que exigen un servicio de calidad. He llegado a la conclusión que el esquema de estándares despolitiza el proceso, las entidades y brinda los elementos necesarios para exigir la justicia que todo ciudadano merece. La segunda parte clave del esquema de estándares y el mecanismo de rendición de cuentas es que la sociedad civil participe en el proceso. Es muy evidente que la sociedad en cuanto se les abren la puerta de la institución y se educan en lo que las entidades están tratando de hacer para desarrollar mejores elementos policiales, ellos cambian su rol de ser sólo críticos (el cual es válido e importante) a ser aliados (*partners*). Ese cambio genera confianza entre la sociedad y las instituciones y no dejan que las entidades regresen a malas prácticas”.⁵⁸³

En el caso de la insubordinación de los elementos contra sus mandos en Ciudad Juárez, no hay documentación pública con relación al desenlace del caso. En mayo de 2010, se había aprobado el Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Es claro que la insubordinación está penalizada al interior de las corporaciones, pero no es menos importante y prioritario atender la corrupción y el abuso ejercido por parte del mando hacia los oficiales. El caso muestra la necesidad de hacer efectivos los mecanismos de supervisión y de rendición de cuentas. Si los casos se manejan sin la oportunidad de dar a conocer a la ciudadanía el resultado de las decisiones de las policías, no hay transparencia en las actividades y como organización se pierde legitimidad y contacto con el público. Las policías más profesionales han desarrollado estándares de protección a testigos. Algunas de las mejores prácticas las ha desarrollado la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), plasmadas en marcos de protección de los informantes, compendio de mejores prácticas y principios rectores aplicables a la legislación.⁵⁸⁴ Si se quiere consolidar un sistema efectivo de rendición de cuentas deben hacerse operativas estas prácticas. Es necesario transitar hacia mecanismos que fomenten la denuncia de prácticas nocivas y corruptas, pero dado el maltrato que reciben muchos oficiales al interior de las corporaciones, esto será imposible sin estándares y leyes que protejan a los informantes.

⁵⁸³ Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

⁵⁸⁴ <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

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

En el caso del tiroteo en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, se evidenció la corrupción y es lamentable que una investigación encubierta haya terminado con la vida de dos policías y muy preocupante la posibilidad de que también murieran civiles. La prensa da seguimiento a la captura a uno de los culpables del homicidio, pero no hay información en los medios de lo que sucedió con los otros dos elementos que escaparon.

En el caso de Tres Marías, es evidente la falta de utilización de estándares y las fallas en la implementación de protocolos de armas de fuego, de coordinación y de comunicación. Este caso fue mucho mejor manejado en términos mediáticos por la sensibilidad que existe en la relación bilateral con Estados Unidos y llama la atención que si haya habido una explicación pública del resultado de las investigaciones. La presión política para el gobierno mexicano fue evidente y por este motivo, parecería que hubo más información. Esta no debería ser la excepción.

La Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia de los Estados Unidos alentó el establecimiento de altos estándares para la selección de personal policial incluyendo más educación (maestrías, doctorados) y procedimientos de capacitación al hacer mandatorio el establecimiento de las comisiones estatales POST.

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 representaron 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. Si los criterios del policía para aplicar la ley son bien empleados y de acuerdo con estándares y protocolos se gana legitimidad. Si ocurre lo contrario y la corporación policial apoya malas decisiones, la pierde.

Walker apuntó que ha habido poca investigación en la dinámica de la continuidad de las reformas en el mantenimiento del orden y uno de los grandes retos es que las reformas perduren. Bayley y Marenin señalaron que las reformas policiales se han implementado tradicionalmente sin proveer a

Magdalena Alcocer Vega

los oficiales de explicaciones y la oportunidad para expresar sus puntos de vista. La importancia de la rendición de cuentas debería ser explicada en la formación inicial y continua de la Policía Federal, así como la exploración de la posibilidad de establecer programas específicos como el sistema de intervención temprana, con la oportunidad de que los oficiales hagan preguntas y externen sus críticas. La capacitación necesita explicar cómo esos nuevos programas van a aumentar la calidad de los servicios policiales y cómo les va a hacer la vida más fácil. Ello ayudaría a tener menos incidentes críticos controversiales, menos quejas ciudadanas e investigaciones en asuntos internos, disciplina significativa para aquellos oficiales conocidos por sus compañeros como no profesionales y una mejora en la imagen pública y mayor confianza de la sociedad.

Los estándares deben responder a lo que se conoce en la praxis en la actuación policial, qué funciona y cómo funciona. Deben considerar lo que la policía debería saber en cada rango y establecer un proceso que certifique lo que saben y cómo debe enseñarse para la documentación del conocimiento, aptitudes, habilidades y para que constituya un elemento de criterio sustantivo y equitativo para las promociones. Los estándares, principios y buenas prácticas señalados en este capítulo dan cuenta del acervo generado en la comunidad del conocimiento de lo que Marenin llamó actores de la Comunidad de Política Transnacional: organismos internacionales, fundaciones internacionales, la Unión Europea como órgano supranacional, *think tanks*, organismos no gubernamentales internacionales e implementadores de políticas internacionales para la asistencia de la reforma policial y los policías. Estos actores delinearon normas y principios de referencia para las reformas policiales democráticas en muchos países y se han constituido como elementos comunes para incorporarse a las legislaciones, políticas nacionales y locales. Ungar señaló que en la región latinoamericana se han incorporado los derechos humanos, pero no se ha alterado el énfasis básico en la preparación física y la memorización de las leyes, más que el análisis y la crítica. La incorporación de elementos como la integridad, la cortesía, el respeto y sobre todo en México, las técnicas para la disuasión verbal serían imprescindibles en las mallas curriculares, en vista del profundo distanciamiento entre policías y ciudadanos. En un contexto en que el fenómeno delictivo se ha vuelto más complejo, se requiere de policías profesionales cada vez más especializados y con mayor instrucción en cuestiones tecnológicas y se demanda perfiles con mayor instrucción educativa.

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

Tudela señaló que el desempeño se relaciona con al menos tres elementos: El primero tiene que ver con conductas indebidas, mala conducta y corrupción. Los policías deben ejercer un juicio y criterio en sus actuaciones, es decir, discreción en la actuación policial. Las decisiones que tomen mejoran o perjudican el desempeño. Los estándares son incorporados en las leyes para que sean seguidos, de otra manera son meras recomendaciones. Sin procesos de sanción y de rendición de cuentas, las organizaciones policiales fallan en llevar a cabo su misión.

Los tres casos de actuación de la PF, pusieron al descubierto la falta de profesionalidad en todos los niveles, no sólo operativamente, sino también evidencian las deficiencias al interior de la corporación. El segundo elemento del que Tudela habla es de la evaluación del “rendimiento policial” (operativo, institucional, organizativo) relacionado con la eficiencia y la eficacia. Y el tercer elemento implica una serie de prácticas calificadas como conductas indebidas que afectan la legitimidad de la acción policial relacionada con la inobservancia de principios, buen trato, eficacia y calidad de los servicios. El buen desempeño en esta última línea es el contraste de la acción policial con los códigos de conducta policial en contextos democráticos.

En los tres casos se presentaron conductas indebidas y corrupción, falta de utilización de protocolos y de rendición de cuentas. Los abusos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha documentado y el lugar en el que se coloca a México en los índices de corrupción por Transparencia Internacional son alarmantes. Es indudable que la construcción de capacidades de la Policía Federal para operar, mejoró el cumplimiento de atención de algunos procedimientos y llamadas, recepción de denuncias, pero los casos de actuación abordados, ponen en entredicho la aplicación de la ley, la legalidad, la actuación policial, la profesionalidad, la responsabilidad y lamentablemente evidencian la vulnerabilidad para enfrentar la corrupción. Llama la atención que el mecanismo de control de confianza erigido como la herramienta para blindar a las policías, no haya sido eficaz. Todos los policías implicados en los tres casos aprobaron las evaluaciones de control de confianza. Es impostergable abrir el debate público hacia la construcción de estándares y dar seguimiento detallado a la implementación de las reformas para su consolidación. Las organizaciones que no son capaces de auto evaluarse y emprender acciones correctivas van perdiendo contacto con el público.

Magdalena Alcocer Vega

Marenin, Bayley y Walker señalaron que de nada servirá la capacitación sin estándares y mecanismos de rendición de cuentas y supervisión, aunque existan los mejores instructores. La capacitación por sí misma no genera mayor desempeño en los policías. Sólo la capacitación realista e integrada que combine teoría y praxis y que tome en cuenta que los factores de la cultura policial la desviarán y la incorporación internalizada en los policías de principios democráticos y en todas las políticas y manuales de organización, aunado a la incorporación de estándares de actuación, y con una vigilancia estricta de la rutinización de las prácticas; hará que sea posible que el país tenga policías profesionales con una verdadera carrera policial.