

## **EXTRACTOS DE**

### **Vigilancia de la policía: mecanismos formales e informales de supervisión de la policía en las Américas**

por

**Stephen Randall**

Investigador Universitario Principal y Director del CDFAI, Centro de Investigación  
Latinoamericano

y

**Juliana Ramírez, M.A.**

Universidad de Calgary

Octubre de 2011

Preparado por el Canadian Defence & Foreign Affairs Institute

1600, 530 – 8<sup>th</sup> Avenue S.W., Calgary, AB T2P 3S8

[www.cdfai.org](http://www.cdfai.org)

© Canadian Defence & Foreign Affairs Institute

Descargo de responsabilidad: Las opiniones expresadas en este informe son las de los autores y no coinciden necesariamente con las opiniones del Ministerio de Seguridad Pública, del Gobierno de Canadá o del Canadian Defence & Foreign Affairs Institute.

El texto completo de este informe está disponible en Inglés en [www.cdfai.org](http://www.cdfai.org).

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe ofrece una perspectiva general y una evaluación de las formas en que han evolucionado los mecanismos para la supervisión de las instituciones policiales en el Caribe y América Latina en los últimos años. El estudio es selectivo: examina dos países en América del Norte (Canadá y México); cuatro países en el Caribe (la República Dominicana, Haití, Jamaica, y Trinidad y Tobago); seis naciones en Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); y cinco naciones en Sudamérica (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú). Cada nación en la región examinada ha buscado formas de crear confianza entre las instituciones policiales y el público. Es evidente que los modelos que se han elaborado en la región son diversos y complejos. Algunas naciones han desarrollado mecanismos de supervisión civil más fuertes que otras; todas tienen cierto grado de supervisión interna para tratar el posible abuso de poder policial, así como quejas más rutinarias contra las operaciones policiales. Algunas iniciativas de reforma han tenido más éxito que otras. Este estudio no está concebido para elogiar algunas naciones y criticar a otras, pero en el examen resultará evidente que sigue habiendo retos que deben afrontarse en la región. Los autores observan en el curso del análisis, y especialmente en sus conclusiones, algunas de las mejores prácticas que se han seguido. Asimismo resulta evidente en este examen que la comunidad internacional tiene un papel que jugar a la hora de afrontar algunos de los desafíos, en particular promover mejores prácticas y fomentar el diálogo entre los países de la región.



## INTRODUCCIÓN

Todas las naciones, ya sea Canadá, otros países norteamericanos o los países del Caribe y América Latina, se enfrentan a retos en la creación de una cultura de confianza entre las instituciones policiales y los ciudadanos de la nación. Hay pruebas que sugieren que, en general, cuanto más alto es el nivel de responsabilidad de las instituciones policiales hacia el público, más fuerte es el grado de confianza que existe entre una fuerza policial y los ciudadanos. Como sugirió un analista: “la creación de mecanismos para la supervisión rutinaria de la conducta policial en nombre del público, mecanismos que reducen o corrigen los abusos de poder, es un proyecto común de las sociedades democráticas”.<sup>1</sup> Las naciones varían considerablemente en su patrimonio político e histórico, y el objetivo de este informe no es criticar los patrones y prácticas que han existido en el hemisferio, sino más bien identificar algunos retos que los países han enfrentado y las medidas que han tomado para fomentar esa cultura de confianza. El objetivo consiste en identificar tanto lo que ha funcionado como lo que no ha funcionado, en otras palabras, tratar de aprovechar las mejores prácticas en interés de los ciudadanos de la región. ¿Cuáles han sido los obstáculos para crear esa cultura de confianza y qué medidas pueden tomarse para mejorar la relación entre los ciudadanos y las instituciones policiales que se han establecido para proteger a la sociedad y hacer que se respete el Estado de Derecho?

Uno de los elementos fundamentales del debate sobre la supervisión civil de las instituciones policiales es la cuestión de si se necesitan más controles aparte de un sistema judicial fuerte e independiente, la protección constitucional de los derechos de los ciudadanos y los tipos de expectativas que los ciudadanos tienen de la protección contra el abuso en las sociedades democráticas. Sin embargo, hay algunos que arguyen que estas garantías por sí solas no son suficientes, que los poderes policiales deberían ser limitados, que la policía no debería vigilarse a sí misma y que los controles civiles son esenciales para evitar los tipos de problemas de derechos humanos que hemos presenciado durante años en varias naciones. Por ejemplo, se ha observado que en los Estados Unidos, en los últimos años algunos reformadores han buscado limitar el poder de los jefes de policía para tratar la disciplina de los agentes, prefiriendo que dichos asuntos sean tratados por organismos de supervisión civiles independientes. En Canadá, la mayoría de las ciudades tienen comisiones policiales que funcionan más como junta de consejo para la participación de civiles en las relaciones entre el público y la policía que como mecanismos para interferir directamente en cuestiones disciplinarias de la policía. Para violaciones más graves de la ley, el sistema judicial entra en juego y las instituciones policiales se pasan por alto. El resultado de las inquietudes en varias naciones de que ni el sistema judicial ni los mecanismos policiales internos constituyen suficiente garantía contra el abuso de poder ha sido establecer organismos de revisión cada vez más autónomos. Algunos ejemplos son los supervisores de la policía en varios estados de Brasil y en Irlanda del Norte, los consejos de examen de quejas civiles, monitores e inspectores generales en algunas ciudades de los Estados Unidos, y el Directorio de Quejas Independiente en Sudáfrica.<sup>2</sup>

Los países del hemisferio occidental varían considerablemente tanto en la estructura de sus instituciones policiales como en las formas en que han buscado desarrollar mecanismos internos y externos para supervisar el funcionamiento de dichas instituciones. Algunos

---

<sup>1</sup> Christopher Stone, Vera Institute of Justice, “Civilian Oversight of the Police in Democratic Societies,” presentado en la reunión global sobre la supervisión civil de la policía, Los Ángeles, 5-8 de mayo de 2002.

<sup>2</sup> Ibid.

países de la región tienen fuerzas policiales nacionales, regionales o estatales, así como municipales, similares a Canadá y Estados Unidos, por ello sería difícil examinar todas las variedades y combinaciones que se han creado en todo el hemisferio a lo largo de décadas.

### **VARIEDADES DE MECANISMOS DE SUPERVISIÓN:**

Los mecanismos que aseguran la conducta ética de las organizaciones policiales y la protección de los derechos civiles básicos varían considerablemente entre las naciones de las Américas, desde organismos civiles autónomos con considerable independencia tanto de las fuerzas de seguridad como de la interferencia política, hasta mecanismos que son meramente internos de las organizaciones policiales y por lo tanto no están sujetos al escrutinio público.<sup>3</sup> Asimismo, hay una tendencia creciente hacia el desarrollo de la vigilancia comunitaria en varios países de la región, iniciativas en las que las comunidades locales juegan un papel directo en el mantenimiento del orden de sus comunidades. Algunos de los organismos reguladores han sido creados por la legislación, otros por nombramiento ejecutivo. Algunos de los mecanismos están diseñados estrictamente para tratar las quejas de los ciudadanos contra la conducta policial. Algunos tienen capacidad para tratar dichas quejas directamente; otros sólo son capaces de examinar apelaciones realizadas después de una primera investigación policial interna de una queja. Algunos tienen poder sólo para hacer recomendaciones sobre cuestiones disciplinarias; otros tienen capacidad para hacer cumplir decisiones. En los casos más eficaces, los organismos de supervisión también tienen poder para elaborar e implementar políticas concebidas para mejorar el comportamiento ético de los departamentos de policía. En algunos casos se trata sólo de una persona, con frecuencia un defensor del Pueblo, con un mandato de supervisión. En otros casos hay comisiones integradas por varias personas. Los analistas también hacen una distinción entre esos organismos de supervisión, que tienen la capacidad para iniciar investigaciones y políticas, y los que son puramente reactivos por naturaleza. Prácticamente cada jurisdicción en Canadá tiene algún tipo de comisión policial civil u otro organismo de control. En América Latina hay 14 países que tienen una oficina formal de defensor del Pueblo para los derechos humanos. De esos 14, la mayoría tiene consagrada esa oficina en su constitución, prestando así a la oficina un mayor grado de protección contra la injerencia política. Los tres países que han establecido una oficina del defensor del Pueblo únicamente por ley son Costa Rica, Ecuador y Panamá. La primera oficina del defensor del Pueblo en la región de América Latina se estableció en Guatemala en 1985. Algunos países latinoamericanos limitan por ley las áreas de competencia de un defensor del Pueblo. Por ejemplo, Argentina excluye al defensor del Pueblo de cuestiones relativas a la defensa y a la seguridad nacional, y en la mayoría de los países las cuestiones electorales están fuera de su competencia. Evidentemente, los defensores del Pueblo tienen responsabilidades mucho más amplias que controlar las operaciones policiales, a diferencia del trabajo de las comisiones de supervisión policial.

Parece haber un consenso general entre los analistas de la reforma policial de que sin una gobernabilidad interna efectiva de las operaciones policiales, los mecanismos de supervisión policial externos elaborados tienen pocas probabilidades de obtener los resultados deseados. Asimismo, existe la inquietud de que los controles externos, a menos que estén

---

<sup>3</sup> Samuel Walker, "Varieties of Citizen Review: The Implications of Organizational Features of Complaint Review Procedures for Accountability of the Police," *American Journal of Police*, vol. XV, no. 3 (1996), 72-73.

calibrados eficazmente, puedan tener el impacto igualmente no deseado de debilitar la capacidad de las instituciones policiales para funcionar eficientemente. En otras palabras, el organismo de control tiene que asegurar la observancia de las normas éticas de conducta, tener los poderes suficientes para hacer cumplir las políticas sin injerencia política, pero tener cuidado de no interferir en las operaciones policiales normales.<sup>4</sup> Se debe ser consciente del hecho de que la policía en todos los países realiza un servicio público esencial y tiene un trabajo peligroso. La responsabilidad de los mecanismos de supervisión civiles no debería ser dificultar a la policía el desempeño eficaz de sus funciones sino más bien asegurar que actúe de manera ética.

## MEJORES PRÁCTICAS ENTRE LAS NACIONES EXAMINADAS

Es evidente que los sistemas ideales para la supervisión de las instituciones policiales requieren tanto la estructura que es interna a dichas instituciones policiales para tratar las quejas de los ciudadanos, como un órgano de supervisión general independiente, ya sea uno que trate solamente quejas contra la policía o un organismo de supervisión más general como un defensor del pueblo nacional o una comisión de derechos humanos. Los sistemas con mecanismos de revisión solamente internos que están estrictamente dentro del control de la propia policía rara vez tienen la plena confianza del público. En otras palabras, la policía no debe tener el control final al tratar las quejas del público y lo más probable es que ni siquiera al tratar las cuestiones internas de disciplina de la policía. Al mismo tiempo, en las sociedades en las que hay una fuerte confianza pública en el sistema judicial de la nación, la necesidad de controles externos fuertes sobre la policía parece disminuir.

Hay algunas otras lecciones y patrones que surgen de un examen de los patrones de la región.

- Existe un consenso general de que tiene que haber una separación clara entre la policía y el ejército, aunque en algunos de los países examinados el nivel de gravedad de la actividad delictiva, como en México y las zonas urbanas de la mayor parte del Caribe y Sudamérica, ha borrado las líneas divisorias entre ambas jurisdicciones.
- Existen pruebas adicionales de que hay más probabilidades de que esos mecanismos de supervisión, como el defensor del Pueblo de Costa Rica, que son responsables ante el poder legislativo en lugar del ejecutivo, tengan un mayor nivel de independencia frente a la injerencia política.
- Existen aún más pruebas de que hay más probabilidades de que se cumplan las garantías de las libertades civiles y las disposiciones para el establecimiento de dichas entidades como defensores del Pueblo, que están consagradas en las constituciones.
- Además, es esencial que los organismos de supervisión civiles tengan el poder para iniciar investigaciones sin tener que recibir las quejas de la policía; también tienen que tener el poder para actuar según sus recomendaciones. Este no parece ser el caso en el Caribe inglés.

---

<sup>4</sup> Stephen Mastrofski y Cynthia Lum, "Meeting the Challenges of Police Governance in Trinidad and Tobago," *Policing*, vol. 2, no. 4 (Septiembre de 2008), 486.

- Parece haber pruebas sólidas de que, a la hora de crear mecanismos de supervisión, la sociedad civil debe participar directamente en esas organizaciones que supervisan las fuerzas policiales. Sin embargo, la forma precisa en que la sociedad civil debería jugar un papel no está clara.
- Las reformas que son importantes pero que no necesitan mecanismos de supervisión externos incluyen centrarse en un cambio en la calidad, visión y capacitación del liderazgo policial por una parte y dando al mismo tiempo a la masa de policías un sentido más fuerte de responsabilidad.<sup>5</sup> Por ejemplo, se observa que uno de los problemas con las reformas policiales (Guatemala es un ejemplo) es la falta de un sentido de independencia por parte de los agentes de policía locales a la hora de tomar decisiones, elaborar políticas y tomar iniciativas.
- La vigilancia comunitaria se ha convertido en una iniciativa importante en muchos países del Caribe y América Latina para permitir a las comunidades locales asumir un papel activo en la promoción de su propia seguridad, y es también un medio importante para fomentar la confianza entre la policía y los ciudadanos.

## MEDICIÓN DEL ÉXITO

Hay varias formas de determinar el grado de éxito o fracaso de cualquier sistema de control policial, pero es justo decir que en esta etapa no existe una sola "mejor práctica" en las Américas que destaque del resto. Al mismo tiempo, en las dos últimas décadas han habido cambios por toda la región en la forma en que la policía puede actuar, y la participación e implicación de la sociedad civil en estas cuestiones ha aumentado de forma significativa. Eso se ha aplicado especialmente a las sociedades posconflicto. Asimismo, es importante hacer hincapié en que al medir el éxito general de un sistema de justicia, el control de la conducta policial es sólo un componente. Otras cuestiones incluyen la cantidad y los tipos de delitos que se denuncian en una sociedad, los índices de esclarecimiento para los delitos más graves, la eficacia con la que trata el sistema de justicia a los acusados, convictos y encarcelados. Las medidas más útiles son determinar el número de quejas que se reciben contra la policía y el porcentaje de ellas que se trata con rapidez y a satisfacción de los reclamantes.

Excepto a través de encuestas de opinión pública, es difícil medir la confianza del público en un sistema policial. Sin tener en cuenta los mecanismos de supervisión que pueden establecerse en cualquier sociedad, hay siempre factores culturales, políticos y socioeconómicos más amplios que contribuyen a los niveles de delincuencia y violencia en cualquier país. Existe un consenso claro en las publicaciones sobre el hecho de que la reforma policial, la reforma del sistema de justicia, la democratización, las cuestiones de derechos humanos y los retos a la seguridad están interrelacionados.<sup>6</sup> Por tanto, no sorprende que haya habido contrarreformas y resistencia a la supervisión civil en áreas como Centroamérica, que han sufrido un aumento de los niveles de delincuencia. En un contexto en que los gobiernos y sus instituciones policiales se enfrentan a altos niveles de delincuencia, es comprensible que el método de "mano dura" haya obtenido apoyo.

---

<sup>5</sup> Uildriks, "Policing Insecurity and Police Reform in Mexico city and Beyond," en Uildriks, *Policing Insecurity*, págs. 218-219.

<sup>6</sup> Niels Uildriks, "Police Reform, Security and Human Rights in Latin America: An Introduction," en Uildriks, ed., *Policing Insecurity*, pág. 2.

Hay relativamente poco material publicado que identifique los medios por los que puede medirse el éxito de los mecanismos de supervisión civiles, pero como sugiere un estudio en los Estados Unidos, algunos indicadores están empezando a ser identificados de forma más sistemática.<sup>7</sup> Este estudio, que está basado en datos de estudios que implican al público, a las instituciones policiales y a los organismos de supervisión, identifica una gama de criterios, entre los que figuran:

- Estadísticas de quejas
- Resultados de quejas
- Plazos para tramitar las quejas
- Participación comunitaria
- Satisfacción de las partes interesadas

Philip Alston, en su informe de 2010 a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los mecanismos de supervisión y la protección de los derechos humanos, sostenía que, para ser eficaz, un mecanismo de supervisión tenía que satisfacer ciertos criterios:<sup>8</sup>

- Tener poderes adecuados para llevar a cabo investigaciones exhaustivas de la policía
- Ser suficientemente independiente de la policía y el gobierno
- Estar dotado de los recursos adecuados
- Funcionar de forma transparente y reportar con frecuencia
- Tener la confianza del público y del gobierno
- Implicar a la sociedad civil en su trabajo

## CONCLUSIÓN

Resulta evidente de esta visión general de la supervisión de las instituciones policiales en países seleccionados de las Américas que, independientemente de las sociedades de que se trate, pero especialmente en sociedades posconflicto, la reforma policial es algo que requiere tiempo, paciencia y compromiso por parte de los gobiernos, las instituciones policiales y los miembros de la sociedad civil. Las reformas también pueden requerir cambios culturales importantes en una sociedad, la transformación de lo que pueden ser relaciones de poder bien arraigadas entre la policía y otras instituciones estatales por una parte, y la sociedad civil por otra. En la mayoría de los casos el cambio requiere más que pequeños ajustes técnicos en la doctrina o la práctica policial. En esas circunstancias, se prevé resistencia al cambio y cierto grado de paciencia para avanzar hacia las reformas es absolutamente esencial.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Beth Anne Mohr, "The Use of Performance Measurement in Civilian Oversight in the United States," Universidad de Nuevo México, 2007. [http://civilianoversight.net/NACOLE-Perf\\_mgmt.pdf](http://civilianoversight.net/NACOLE-Perf_mgmt.pdf). Consultado el 22/10/2011.

<sup>8</sup> Alston, "Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions," Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 28 de mayo de 2010, pág. 12.

<sup>9</sup> William G. O'Neill, *Police Reform in Post-conflict Societies: What We Know and What We Still Need to Know*. Nueva York: Academia Internacional de la Paz, 2005.

Asimismo, resulta evidente de este examen que ningún modelo único se adapta a todas las culturas políticas. Sin embargo, varios factores comunes parecen encontrarse entre los criterios esenciales del éxito. El primero es un compromiso de los niveles políticos más altos para asegurar que se haga respetar el Estado de Derecho. El segundo criterio es la disposición de las fuerzas de policía a aceptar lo que puede considerarse como una reducción de cierto grado de su soberanía. El tercer factor es que cualquier mecanismo de supervisión debe ser lo más independiente posible tanto de las instituciones que se les encomienda que supervisen como de injerencia política injustificable. El cuarto criterio es que un mecanismo de supervisión debe estar dotado de recursos. Por último, ningún mecanismo de supervisión puede ser eficaz si sus recomendaciones no se toman en serio y no son implementadas por las autoridades políticas cuando sea posible.