

OCTUBRE 2002

Una Serie de Boletines  
Informativos de WOLA

## Sosteniendo la Reforma: *Policía Democrática en America Central*

de Rachel Neild

Las reformas policiales en Centroamérica surgen después de brutales guerras civiles, durante las cuales las fuerzas militares y policiales asesinaron a más de 300,000 civiles. En este contexto, se hizo evidente que las antiguas fuerzas militares y policiales no eran las adecuadas, tanto en lo operativo como en lo político, para convertirse en la fuerza policial de los tiempos de paz y apoyar la democratización de la postguerra. Junto a los militares, la policía participó directamente en los conflictos, a través del espionaje político, detenciones ilegales, tortura, escuadrones de la muerte y purgas étnicas. La policía, además fue un garante de la impunidad, fracasando al investigar y hacer responsables a las fuerzas militares y paramilitares de las atroces violaciones a los derechos humanos. Esta historia hace que la reforma policial sea una condición necesaria para la construcción de una paz duradera.

En los últimos ocho años, se han conducido reformas policiales mayores en Centroamérica. Las metas centrales de tales reformas, son las de separar la fuerza policial de la militar, el establecimiento de un control civil sobre las fuerzas de seguridad y la desmilitarización de la seguridad interna. Al mismo tiempo las reformas buscan poner fin a la impunidad, a través de la creación de fuerzas policiales responsables, no partidistas y con respeto hacia los derechos humanos. Tales reformas holísticas abordan el reclutamiento, capacitación y sistemas disciplinarios policiales, así como también el desarrollo de liderazgo, operaciones, provisión de recursos, sistemas de gerencia y administración, sistemas de información, desarrollo de habilidades técnicas, manejo de presupuestos y de recursos. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en Inglés), ha realizado un monitoreo de tales reformas, publicando una serie de reportes y otros artículos donde analiza su progreso y formula recomendaciones a los donantes internacionales y a los forjadores de políticas nacionales (véase el listado de publicaciones al final de este boletín informativo).

A pesar de la oposición de sectores con intereses creados en el antiguo régimen de seguridad, las reformas incluyeron purgas del antiguo personal, se implementó un nuevo reclutamiento y capacitación, así como también se cambiaron los nombres y mandatos de la nueva policía. Estas medidas, atrajeron un importante apoyo del público hacia las nuevas fuerzas — al menos en los primeros días. Sin embargo, en tanto las nuevas fuerzas policiales luchaban por contener el rápido incremento de la delincuencia común y violencia social, las poblaciones locales las consideraron débiles e ineficaces. En el corto plazo, se comprobó que era más fácil fundar una nueva fuerza policial con legitimidad política, que con credibilidad operacional. En respuesta a los llamados de “mano dura” hacia el crimen, los gobiernos han mantenido o han restablecido la función militar en la policía, socavando el compromiso de desmilitarizar la seguridad interna. Otras respuestas — el incremento de los poderes policiales y penas — amenazan con erosionar las aún frágiles garantías hacia los derechos humanos. Las

Ésta es una publicación del Programa de Seguridad Ciudadana de WOLA, el cual analiza la seguridad pública en América Latina, monitorea la asistencia policial internacional, y apoya la incidencia política por parte de la sociedad civil latinoamericana en temas de seguridad ciudadana.



# ÍNDICE

Los Orígenes y Modelos de las Reformas Policiales .....	2
Sostenimiento de las Reformas Policiales Democráticas .....	4
1. Responsabilidad Policial .....	4
2. Relaciones Policía-Comunidad .....	14
3. Transparencia Policial .....	24
Conclusiones y Recomendaciones .....	32
Lista de Acrónimos .....	36
Publicaciones de WOLA sobre el Tema Policial .....	39
El Programa de Seguridad Ciudadana de WOLA .....	40

Las reformas en Centroamérica se enfocaron en la desmilitarización de la policía, el establecimiento de un control civil, y en poner fin a la impunidad de la cual gozó la policía en el pasado para abusar de los derechos humanos.

dificultades con la politización, corrupción y violaciones hacia los derechos humanos han empañado la imagen de la nueva policía.

Los esfuerzos en torno a la reforma policial en Centroamérica han logrado importantes avances, pero enfrentan una constante resistencia y desafío por parte de los sectores autoritarios incluyendo los militares, partidos políticos y élites que ven sus prerrogativas amenazadas por el cambio democrático. Ante tales presiones y las demandas públicas por un accionar duro contra el crimen, el compromiso de los gobiernos de la región hacia las reformas policiales, ha sido con frecuencia esporádico o débil.

A pesar de estos obstáculos, los procesos de reforma hacia la seguridad pública en Centroamérica, han venido a alterar profundamente la situación de seguridad y han cambiado la naturaleza de los debates en torno a la seguridad pública en la región. El abuso policial persiste, pero el terror policial sustentado por el gobierno es, en gran parte, una plaga del pasado. La corrupción policial es notoriamente difícil de contener, pero en algunos casos las autoridades están investigados los abusos y castigando a aquellos involucrados. Las investigaciones policiales continúan siendo débiles, esto obedece principalmente a la pobre capacidad técnica, y no a que la policía garantice la impunidad a los criminales.

El reto radica en consolidar y avanzar las reformas policiales, mejorando al mismo tiempo la eficacia policial y el respeto hacia los derechos básicos en medio de un ambiente aún hostil. Con el tiempo, han surgido serias dudas sobre la debilidad de la policía y la sostenibilidad de las reformas policiales democráticas, en ambientes de alta criminalidad y con una cultura política y social que permanecen profundamente marcadas por las historias de autoritarismo de la región. Las tendencias negativas se ven abonadas por la ausencia de bases ciudadanas pro reforma. En países con una larga historia de fuerzas policiales militarizadas y represivas, muy pocas personas protegerán los avances de las reformas policiales; en asuntos de seguridad pública, existe muy poca pericia civil y escasos modelos alternativos en el gobierno, academia o sociedad civil.

WOLA, preocupada por las dinámicas descritas acá, ha alentado a las organizaciones de derechos humanos de la región a involucrarse en los temas de reforma de la seguridad pública. Con tal propósito y desde 1996, WOLA ha apoyado los esfuerzos de los grupos de la sociedad civil en cuanto a conocer y abogar por una policía democrática en la región. En 1999, WOLA lanza el proyecto "Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana: Un Estudio Comparativo de las Reformas de Seguridad Pública en América Latina." Este proyecto de dos años, brindó apoyo intensivo a cinco organizaciones en El Salvador, Guatemala y Honduras, permitiendo a estas contrapartes conducir una investigación a profundidad sobre tres aspectos de la reforma policial: responsabilidad, relaciones comunitarias y transparencia. Estos temas fueron seleccionados en consulta con los socios de nuestro proyecto, definiéndolos como temas claves en el esfuerzo por democratizar la policía. El proyecto concluyó en Septiembre del 2001, fecha en la cual cada una de las organizaciones participantes había publicado un reporte y había organizado una conferencia nacional donde se presentaron los hallazgos. Los siguientes reportes presentan los hallazgos de la investigación y brindan un análisis comparativo de los avances y desafíos que enfrentan las reformas de la seguridad pública en cada una de estas tres amplias áreas.<sup>1</sup>

## Los orígenes y modelos de las reformas policiales en El Salvador, Guatemala y Honduras

En los arreglos de transición en Centroamérica, las reformas policiales se diseñaron para corregir los problemas policiales del pasado: partidismo, militarización e

## Contrapartes de WOLA

Este informe está basado en reportes publicados por cinco organizaciones centroamericanas no gubernamentales, bajo el auspicio del **Proyecto Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana** de WOLA. Los reportes presentan los resultados de largas investigaciones sobre tres aspectos de la reforma policial: rendición de cuentas, relaciones policía-comunidad y transparencia. Las contrapartes y sus reportes son:

### Guatemala

- ▶ "Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana" por Familias y Amigos Contra el Crimen y el Secuestro (FADS)
- ▶ "Relaciones Policía-Comunidad en Guatemala" por el Instituto para la Capacitación en Desarrollo Sostenible (IEPADES)
- ▶ "Un Estudio de los Mecanismos Internos y Externos de Control de la Policía Guatemalteca" por el Instituto de Estudios Comparativos en Ciencias Penales (IECCPG)

### El Salvador

- ▶ "Información y Gestión Policial en El Salvador" por el Centro de Estudios Penales (CEPES) de la Fundación para el Estudio de la Aplicación del Derecho (FESPAD)

### Honduras

- ▶ "Evaluación de la Reforma Policial, Tres Años Después" por Leticia Salomón y Julieta Castellanos, académicas y líderes del Foro Ciudadano para la Seguridad Pública (Foro Ciudadano)

impunidad. Los procesos, si bien similares entre sí, tienen sus propias características distintivas. La creación de la Policía Nacional Civil (PNC) en El Salvador, fue un punto de atención central en los acuerdos de paz y está contenida y descrita con gran detalle en los anexos técnicos de los acuerdos. En contraste, la PNC de Guatemala, fue apenas esbozada en los acuerdos de paz y fue pobremente implementada. Honduras nunca tuvo un conflicto interno mayor, pero sufrió los efectos extensivos del rebalse de los conflictos de sus vecinos.<sup>2</sup>

La reforma policial de 1993 en **El Salvador**, una de las más conocidas y generalmente considerada como una historia de éxito relevante. La estructura de la reforma, es ahora famosa por su doble esfuerzo, tanto por desarrollar una PNC civil (con un reclutamiento de civiles del sesenta por ciento), como por construir confianza a través de la incorporación limitada de combatientes de ambos lados (veinte por ciento de la antigua policía y veinte por ciento del FMLN). El diseño institucional de la nueva policía fue además altamente descentralizado, en un esfuerzo por construir controles y balances, así como una vigilancia externa. De este modo, la academia de policía, responsable del reclutamiento así como del entrenamiento, fue separada de la PNC y reporta de manera independiente a autoridades gubernamentales y no al Director General de la PNC.<sup>3</sup> Además se crea la posición del Inspector General (IG), bajo el mando directo del Vice-Ministerio de Seguridad Pública, independiente del jefe de la policía y con la tarea de supervisar el sistema disciplinario interno.

En las negociaciones de los acuerdos de paz en Guatemala, los temas policiales serían abordados por una comisión técnica para la justicia. Dicha comisión nunca asumió la tarea.<sup>4</sup> De hecho, el gobierno de Arzú suscribió, aún antes de que los Acuerdos hubiesen concluido, un convenio bilateral con la Guardia Civil Española (GCE) para que fuese el donante exclusivo, aprobando además, poco tiempo después de la firma de los Acuerdos, una ley policial que descartaba una serie de principios claves. Cuando iniciaron su reforma policial en 1997, y observando la lenta respuesta de la policía salvadoreña hacia el crimen, las autoridades guatemaltecas priorizaron el rápido despliegue de la nueva policía. La nueva PNC guatemalteca, fue integrada mayoritariamente por personal reciclado de la antigua policía, después de un corto entrenamiento. La mayoría de los agentes de policías y la totalidad de la dirigencia policial provienen del personal de la antigua policía.<sup>5</sup>

En Honduras, la policía era altamente partidista y leal al gobierno nacional, previo a 1963. Después del golpe militar de 1963, la policía pasó bajo el control militar, donde permaneció hasta 1993, cuando los escándalos en materia de derechos humanos, condujeron a la creación de la Comisión Ad Hoc para revisar la situación. Esta comisión, propuso la separación de las funciones de investigación y de prevención, así como la creación de una nueva Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), bajo el mando del nuevo Ministerio Público. La antigua policía preventiva y la nueva DGIC, estuvieron bajo el mando de diferentes autoridades hasta 1998, año en el cual el Congreso aprobó la nueva ley orgánica de la policía (Ley Orgánica). Una coalición de la sociedad civil, llamada Foro Ciudadano condujo un notable esfuerzo de cabildeo en torno a la legislación,<sup>6</sup> buscando una depuración más profunda de individuos abusivos y corruptos, así como también pretendiendo que las dos policías permanecieran bajo autoridades separadas. Sin embargo, el Foro Ciudadano perdió la batalla y la nueva ley crea el Secretariado de Seguridad para vigilar tanto la policía preventiva como la de investigaciones. No obstante, como resultado de la presión del Foro Ciudadano, la ley crea el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), con poderes de vigilancia amplios sobre el personal de seguridad pública. Casi más de la mitad de los miembros de CONASIN provienen de la sociedad civil.

La creación de mecanismos de rendición de cuentas representa un importante avance en las estructuras democráticas de los estados Centroamericanos, donde las instituciones continúan enfrentando una cultura moldeada por décadas de guerra y represión política.

Las reformas policiales en El Salvador, Guatemala y Honduras, representan un gran giro institucional, alejándose de la historia de policías partidistas, militarizadas y abusivas que caracterizaron a Centroamérica. Estas reformas levantan expectativas entre los sectores democráticos y entre la población en general, en cuanto a un servicio policial genuino que brinde seguridad básica a la población sin prejuicios, ni preferencias. Sin embargo, como se indica arriba, estos procesos aún continúan siendo parciales y enfrentan problemas. Este reporte brinda un retrato de la policía en Centroamérica en la actualidad. Subraya los desafíos claves que la región debe enfrentar en su avance hacia una policía democrática y en brindar la seguridad que desean sus ciudadanos, previniendo al mismo tiempo retrocesos hacia las pobres prácticas del pasado.

## Sostenimiento de las reformas policiales democráticas

### Responsabilidad policial

La rendición de cuentas es un elemento clave en las definiciones expuestas en la creciente literatura sobre la naturaleza de la “policía democrática.”<sup>7</sup> David Bayley argumenta que la policía democrática se caracteriza en parte por la existencia de múltiples controles de escrutinio hacia múltiples audiencias. La policía democrática debería rendir cuentas tanto hacia arriba, gobierno y autoridades estatales, como hacia abajo, ante el público en general, en cuanto a su desempeño al confrontar el crimen y en el mantenimiento del orden público y sobre su apego a los derechos humanos. Desde un punto de vista pragmático, y dada la probabilidad de que algún mecanismo en un momento dado, pueda o no pueda funcionar, es preferible recurrir a los mecanismos de escrutinio.

El proyecto de investigación examina los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas, incluyendo:

- ▶ Mecanismos especializados de control policial, incluyendo los sistemas de disciplina interna y de vigilancia externa, y de comisiones especializados;
- ▶ Instituciones estatales con el poder de revisar el desempeño policial, incluyendo las oficinas del Procurador, parlamentarias y judiciales;
- ▶ La participación de las organizaciones no gubernamentales en los temas de reforma policial.<sup>9</sup>

Las reformas en Centroamérica se enfocaron fuertemente en la desmilitarización de la policía, el establecimiento de un control civil y en poner fin a la impunidad de la cual gozó la policía en el pasado para abusar de los derechos humanos. Con este fin, los dos componentes comunes en las reformas son el sistema disciplinario interno y un consejo asesor externo en materia de seguridad pública que incluye a la sociedad civil. Estos son dos aspectos de las reformas, examinados con mayor detalle en este proyecto.

### *La policía de la policía — Sistemas disciplinarios internos*

En reportes y artículos previos sobre reforma policial, WOLA ha identificado los sistemas disciplinarios internos como un elemento clave en la prevención de un resurgimiento del abuso al interior de las nuevas y reformadas fuerzas policiales. Los sistemas de disciplina interna son también una demostración importante del compromiso de las autoridades políticas y policiales con una conducta profesional y el respeto por la ley.

Muy pocas fuerzas policiales modernas operan sin una unidad de asuntos internos o sin un sistema disciplinario que investigue la mala conducta, el abuso y el crimen. Al

interior de la policía, en aquellos casos donde se determine que algún policía ha cometido un crimen, el sistema disciplinario pasa el caso a las cortes penales para su seguimiento.<sup>9</sup> Hasta recién en Latinoamérica, algunas grandes fuerzas policiales venían operando sin ningún sistema disciplinario especializado. Aquellas que contaban con un sistema en funciones tendían a enfocarse especialmente en mantener la jerarquía institucional y la disciplina, abordando escasamente la naturaleza del contacto policial con el público. A pesar de las revisiones mayores sobre disciplina interna, realizadas en los procesos de estas reformas, los estudios del proyecto encontraron serios problemas en los sistemas disciplinarios de cada país.

La reforma policial en **El Salvador** crea un sistema interno, bajo la autoridad del Director General de la policía, integrado por la Unidad Investigativa Disciplinaria (UID), el Tribunal Disciplinario y la Unidad de Control (UC). Estas instancias revisan el cumplimiento de los códigos y procedimientos institucionales, órdenes y uso de los recursos. El sistema en su totalidad era supervisado por la Inspectoría (IG), bajo la autoridad del Viceministerio de Seguridad Pública. Debido a las presiones para un rápido despliegue de policía y a la limitación de recursos, se prestó poca atención al sistema disciplinario, el cual solo comenzó a funcionar en 1994, año y medio después del despliegue inicial de la PNC. Además, las ambigüedades en la ley policial y la falta de un marco normativo condujeron a una confusión, en tanto que distintas unidades asumían funciones que no correspondían a su mandato. Este traslape de funciones condujo a un pobre intercambio de información, incremento de la burocracia y al uso ineficiente de recursos.

Estos problemas se empeoraron por el abrumante número de casos que entraban al sistema y con el lento paso de resolución de los mismos, creando serios retrasos.<sup>10</sup> Además de la confusión en cuanto a la normativa indicada arriba, las regulaciones disciplinarias también fracasaron en la definición de los poderes disciplinarios de los supervisores, en los casos de las faltas menores. Este vacío permitió que los jefes y supervisores locales, renuentes a abordar las malas conductas entre su personal, a enviar hasta los casos menores a través del sistema disciplinario formal. Esto abrumó al sistema y permitió a los comandantes locales “pasar la copa” de las decisiones, debilitando así la autoridad de la jefatura local.

Los esfuerzos iniciales por mejorar el sistema se enfocaron en la modificación de las regulaciones disciplinarias. Un primer esfuerzo en 1993 — antes de que incluso el sistema disciplinario estuviese en funciones — y un nuevo esfuerzo en Junio de 1995, mejoró las definiciones de las malas conductas. En 1999, se creó la Unidad de Asuntos Internos (UAI) para trabajar en coordinación con la oficina de la fiscalía en la investigación de posibles actos criminales cometidos por la policía. En Agosto del 2000, se aprobó un cambio en la ley orgánica de la policía, especificándose los poderes y deberes disciplinarios de los supervisores y los jefes locales, así como enfatizando la responsabilidad del Inspector General en cuanto al funcionamiento del sistema como un todo. El sistema también fue descentralizado con la creación de tribunales regionales, especiales y nacional, para conocer de casos de “cualquier conducta incompatible con el trabajo policial.”

Aún no es posible determinar si las medidas arriba descritas corregirán los problemas en el sistema disciplinario.<sup>11</sup> A mediados del 2000, era evidente que el sistema era incapaz de prevenir o resolver las serias y continuadas malas conductas y hasta crímenes en la PNC. En respuesta a las revelaciones de los medios en cuanto al involucramiento de la policía en el crimen organizado, se llevó a cabo una depuración masiva de la policía, basándose en el decreto presidencial 101, de Agosto de 2000, el cual investía a las autoridades policiales con poderes extraordinarios para despedir a los policías basándose únicamente

## Junta Asesora Internacional

Las siguientes personas fungieron como asesores del “Proyecto de Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana” desde 1999 al 2001.

**David Bayley**, Profesor, Escuela de Justicia Penal, Universidad Estatal de New York en Albany

**Paul Chevigny**, Profesor de Leyes, Escuela de Derecho de la Universidad de New York

**Laura Chinchilla**, ex Coordinadora para América Central, programas de justicia del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas; ex Ministra de Seguridad Pública de Costa Rica.

**Gino Costa Santolalla**, Secretario Ejecutivo, Comisión Ad Hoc, Defensoría del Pueblo, Perú; ex asesor para MINUSAL en materia de reforma policial en El Salvador. En la actualidad, Ministro del Interior, Perú.

**Hugo Fruhling**, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, Chile; antiguo/Former asesor para el Ministerio del Interior en Chile, en materia de Políticas sobre Seguridad Pública.

**Paulo de Mesquita Neto**, Investigador principal, Centro para el Estudio de la Violencia, Sao Paulo, Soros “Senior Justice Fellow”, Brasil

**Juan Méndez**, Director, Centro para los Derechos Humanos y Civiles, Escuela de Leyes de la Universidad de Notre Dame; antiguo/former Director Ejecutivo del Instituto Interamericano para los Derechos Humanos, Costa Rica.

**Franco Montealegre Callejas**, antiguo/former Director General, Policía Nacional Nicaragüense

**CONSULTOR AL PROYECTO**  
**Gustavo Palmieri**, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina

La falta de consideración hacia las víctimas de abuso policial es un problema común a lo largo del proceso disciplinario en El Salvador. No existen disposiciones para la notificación a las víctimas sobre el proceso de investigación y sus resultados, y tampoco existen mecanismos a través de los cuales las víctimas puedan obtener información.

en la sospecha. Se les solicitó a los sub-comisionados y supervisores locales entregar una lista de agentes “*depurables*” y se les informó que serían responsables de futuros incidentes o malas conductas en sus unidades. Esto provocó que muchos comandantes brindasen listas iniciales extensas, basándose en evidencia débil y con la esperanza de evitar problemas a futuro. El número inicial de casos revisados, se incrementó de 200 a 1,500. De una fuerza aproximada de 20,000 agentes, 1,568 policías fueron despedidos (incluyendo 20 sub-comisionados y sub-inspectores) entre agosto y diciembre del 2000.

Es evidente que la purga permitió una rápida remoción de muchos oficiales problemáticos, y obligó a los oficiales superiores a asumir sus responsabilidades disciplinarias más seriamente. Sin embargo, no parece que se ha hecho ningún esfuerzo por abordar la debilidad y los problemas del sistema disciplinario formal. La negación de un debido proceso en esta depuración, violó una serie de garantías constitucionales. Las decisiones se tomaron a discreción del Director General, mientras que el Inspector General era el responsable de las investigaciones. Esto puso al IG bajo el control del Director General, anulando así la habilidad del Inspector de tener un control externo del sistema. Asimismo, los recientes cambios en la ley han movido formalmente la posición del IG bajo la autoridad del Director General.

El pueblo tiene poco conocimiento de los sistemas disciplinarios policiales. Si bien la PNC informa a los medios de aquellos casos donde hay involucramiento policial en actividades ilegales, hay poca información en cuanto al desenlace de los casos al interior de la fuerza. De esta manera, es muy difícil desarrollar un sentido más amplio entre el público, en cuanto al impacto de la depuración o si el proceso ha sido imparcial. Algunos observan el proceso con sospecha y cinismo. Desde el punto de vista de un antiguo jefe policial — quien es ahora un diputado — el proceso disciplinario fue diseñado para lograr un máximo impacto en la opinión pública. Otro legislador sospecha que el proceso fue diseñado para que el jefe de la policía pudiese remover a aquellos elementos que no deseaba tener en la fuerza. Las acusaciones de venganzas personales y otros abusos en el proceso han conducido a que la nueva Procuradora de Derechos Humanos, Beatrice Alamanni de Carrillo, anuncie que examinará el proceso.

La falta de consideración hacia las víctimas de abuso policial es un problema común a lo largo del proceso disciplinario. El enfoque radica en la investigación y castigo del perpetrador; no existen disposiciones para la notificación a las víctimas sobre el proceso de investigación y sus resultados, tampoco existen mecanismos a través de los cuales las víctimas puedan obtener información. Además, no existen los medios para que las víctimas obtengan una reparación, más allá de la solicitud formal y legal. Ninguno de estos casos o reportes son tomados como insumos para un análisis más amplio de los patrones y tendencias al interior de la fuerza. Tal análisis podría ser utilizado para cambiar las políticas institucionales orientadas a reducir la incidencia de las malas conductas.

En Guatemala, la Guardia Civil Española (GCE), el principal facilitador de asistencia policial internacional en dicho país, creó un nuevo sistema disciplinario en Agosto de 1997 (enmendado en Mayo del 2000), el cual está basado estrechamente, en el sistema disciplinario de la GCE. El modelo refleja una fuerza policial altamente militarizada y es notorio por permitir el abuso entre el personal de la policía por parte de los superiores; fracasando totalmente, por otro lado y a la fecha, en brindar un canal viable a los ciudadanos para denunciar los abusos sufridos a manos de la policía.

Las regulaciones disciplinarias permiten que el público pueda presentar denuncias y que las investigaciones puedan dar inicio bajo las órdenes de un supervisor. Sin embargo, el sistema no brinda un mecanismo para que el personal policial pueda iniciar una queja

de abuso en contra de un superior. La ley orgánica de la policía, no define adecuadamente las malas conductas y los grados relativos de las penas.<sup>12</sup> (Tampoco existe una regulación adecuada del uso de la fuerza policial, dejando este tema altamente sensible a ser definido principalmente en las regulaciones institucionales.) El sistema disciplinario clasifica varios niveles de mala conducta e identifica los distintos procedimientos para cada nivel. Sin embargo, no hay criterios claramente definidos, otorgando así un alto grado discrecional a los oficiales superiores. Bajo este sistema es totalmente posible que acciones legítimas sean castigadas, mientras que otros ejemplos de conducta policial claramente inadecuada no sean definidos como infracciones.<sup>13</sup>

Entre los más rápidos procesos de las faltas menores, existen pocas o ninguna restricción sobre la autoridad del oficial superior. El mismo supervisor generalmente inicia, investiga y dictamina sobre el proceso. Esto permite el abuso de autoridad y otorga a los superiores un arma poderosa con la cual garantizar la obediencia ciega de su personal. Los/as policías bajo investigación no tienen derecho a asesoría legal para las faltas menores, a pesar de que las disposiciones en estos casos permiten la detención hasta por treinta días.

El sistema también prioriza el uso preventivo del arresto durante la investigación (detener para investigar), en vez de transferir a la persona bajo investigación a un puesto administrativo. El período del arresto comienza a partir del día en que se inicia la investigación, a pesar de que a ese momento no se ha emitido ningún hallazgo de culpabilidad.<sup>14</sup> De esta manera los policías son castigados previamente a cualquier hallazgo o falta. Muy pocos policías apelan a sus castigos, ya que muchos han cumplido toda o la mayor parte del período de detención impuesto. No se requiere el pago de ninguna compensación a aquellos injustamente detenidos bajo este sistema.

Las regulaciones disciplinarias adolecen de otros problemas serios. Todas las categorías de infracción pueden ser anuladas (canceladas), aún en casos de serias ofensas en contra de los ciudadanos. No existe nada que prevenga a los responsables de ascender a posiciones superiores dentro de la fuerza. Las regulaciones también crearon un excesivamente corto estatuto de limitaciones para los abusos serios, permitiendo que violaciones importantes a los derechos humanos queden impunes al interior de la fuerza.

En vez de desarrollar un sólido sistema disciplinario que apoye los estándares de los derechos humanos y la buena conducta policial, el gobierno ha buscado utilizar el presente sistema para remover personal inapropiado de la nueva policía. No hubo un proceso serio de depuración, sobre el personal proveniente de las antiguas fuerzas policiales. Los pobres estándares educativos de la academia de policía fracasaron en el descarte de candidatos inapropiados o en brindar un re-entrenamiento serio. En mayo del 2000, el gobierno “reformó” el sistema disciplinario para permitir la remoción de personal policial que se considerase hubiesen “afectado el prestigio de la fuerza,” aún sin alguna acusación específica de mala conducta. Esta disposición otorgó a los comandantes de la policía una extraordinaria autoridad discrecional; también se invierte la carga de la prueba, requiriendo que el acusado/a compruebe su inocencia.

Las autoridades policiales no facilitaron a los investigadores, estadísticas actualizadas, pero examinando las estadísticas a Junio de 1999, encontraron lo siguiente:

- ▶ Ninguno de los policías castigados estaba involucrado en un caso de abuso contra un ciudadano civil, y ningún caso iniciado por un miembro del público condujo al castigo de un policía;
- ▶ La mayoría de los castigos se debieron a aspectos de disciplina interna y jerarquía, donde las investigaciones han sido iniciadas por oficiales de rango superior;

A pesar de las continuas violaciones a los derechos humanos por parte de la PNC, en entrevistas en la ciudad de Guatemala, muchas consideraron que el trato de la policía hacia el público había mejorado bajo la nueva PNC.

La reforma policial en Centroamérica enfrenta una constante resistencia y desafío por parte de los sectores autoritarios incluyendo los militares, partidos políticos y élites que ven sus prerrogativas amenazadas por el cambio democrático.

- La mayoría del personal de la PNC, que llamase la atención del sistema disciplinario, fueron castigados, incluyendo aquellos casos de disputa que pudiesen haberse resuelto por otros medios.

En entrevistas con la policía, los investigadores encontraron que la ignorancia en cuanto a las regulaciones y procedimientos era bastante amplia. La policía percibe el sistema como riguroso, debido a la fuerte disciplina. Sin embargo, los procedimientos altamente burocráticos son pobremente comprendidos y con frecuencia no son aplicados. Por ejemplo, el personal de las comisarías de policía, en algunas ocasiones, no respeta la autoridad de los investigadores enviados a indagar sobre alguna queja. Aún cuando los policías declaran conocer los procedimientos de apelación, tienden a no utilizarlos, en parte, como se indica arriba, debido a que muchos ya cumplieron sus castigos y también debido a que las autoridades les refieren, con frecuencia, a la autoridad equivocada, en la notificación de su castigo. El elemento final y poderoso que frena la apelación es el temor a acciones de represalia por parte de los jefes, quienes perciben el acto de apelación como un reto a su autoridad y a la jerarquía policial.<sup>15</sup> Mientras que los oficiales perciben el sistema y los procedimientos como justos,<sup>16</sup> la mayoría de los agentes expresan que los procedimientos son justos, pero que el sistema no se aplica de igual manera en los distintos rangos.

Los policías saben que tienen el derecho a conocer los cargos en su contra y el derecho a ser escuchados, pero no así su derecho a conocer la base de evidencia del hallazgo. Las entrevistas con la policía revelaron además, que estos reconocen la existencia del abuso policial hacia el público. La mayoría indicó que el sistema disciplinario no es capaz de prevenir tales abusos.

A pesar de las continuas violaciones a los derechos humanos por parte de la PNC de Guatemala, en entrevistas con 756 personas entre el público, en la ciudad de Guatemala, los investigadores encontraron que los entrevistados, consideraron que el trato de la policía hacia el público ha mejorado bajo la nueva PNC (el abuso constante se reporta con mayor frecuencia en las áreas pobres, comparadas con las áreas más acomodadas de la ciudad<sup>17</sup>).

Las entrevistas revelaron que muy pocos abusos son denunciados a la policía. Las razones dadas para esto son: la convicción de que la policía no hará nada al respecto; temor a represalias; desconocimiento en cuanto a dónde poner la queja; y debido a que la policía amenaza a las personas y les dicen que no deben presentar denuncias. Entre los entrevistados que habían puesto quejas, la mayoría indicó que desconocían lo que había sucedido después de haber sometido la denuncia — algunos indicaron que nunca recibieron confirmación de la recepción de la misma. Ninguno sabía si el/la policía había recibido un castigo o si el caso había sido enviado a las autoridades judiciales. Todos los ciudadanos entrevistados declararon desconocer en su totalidad los procedimientos disciplinarios de la policía.

El nuevo Despacho de Asuntos Internos en **Honduras**, apenas ha funcionado desde la creación de la nueva ley policial. La primer Secretaria para la Seguridad Pública, Elizabeth Chuiz, contrató al personal del Despacho de Asuntos Internos, basándose en un criterio político. Ella se opuso a remover a policías por razones disciplinarias,<sup>18</sup> y en varios casos intervino en las investigaciones.

En la realidad, el Despacho de Asuntos Internos ha sido más notable por el lento ritmo y su bajo perfil. Desde febrero de 1999 a febrero del 2000, las investigaciones se habían completado solo en un 27.8 por ciento de los casos. El Despacho cuenta con poca



credibilidad frente a las organizaciones de derechos humanos, las cuales le critican debido a que no realiza las investigaciones o ya porque las mismas son demasiado lentas, en cuanto a que no brinda información y además porque los castigos se limitan generalmente a trasladar el individuo que está bajo investigación hacia otra comisaría. De treinta casos que presentó el Comité de Defensa de los Derechos Humanos (CODEH), ante Asuntos Internos en 1999, sólo una investigación había concluido a mediados del 2001, seis permanecían bajo investigación, doce pendientes de investigar pero carecían de recursos para avanzarlas, y once no habían tenido respuesta alguna. (Estos casos involucraban doce homicidios, tres ejecuciones extrajudiciales, tres casos de tortura, una violación y otra variedad de abusos.)

El despacho está centralizado en Tegucigalpa y es inaccesible para la mayor parte de la población. Rara vez cuenta con los recursos adecuados para conducir investigaciones fuera de la capital. La oficina no informa a los denunciantes del avance sobre sus casos, a menos que soliciten la información. Cuando un caso es resuelto, los hallazgos son utilizados para castigar al oficial y los resultados son puestos a la vista pública en las afueras de la oficina de Asuntos Internos. En el caso de temas criminales, las cortes continúan los procedimientos penales. Sin embargo, los resultados nunca son utilizados para reorientar el entrenamiento policial o para brindar retroalimentación en cuanto a las prácticas policiales.

A pesar de la creación de la Unidad de Asuntos Internos, la policía preventiva mantuvo su propio sistema disciplinario (la Oficina de Responsabilidad Profesional/ ORP<sup>19</sup>) hasta hace poco, aunque no aparecía en la ley orgánica y de vista legal era inconstitucional. En la práctica las denuncias en contra de la policía se recibían en tres lugares: la Policía de Investigaciones, la Policía Preventiva, y Asuntos Internos. Cada una de las dos fuerzas, contaba con su propia estructura disciplinaria — la ORP en el caso de la policía preventiva y el Inspector General del Ministerio Público en el caso de DGIC — que revisaban las denuncias y actuaban a manera de filtros, decidiendo qué casos debían ir al Despacho de Asuntos Internos.

Las disposiciones contenidas en la ley orgánica, que restringen el despido de policías, han limitado la efectividad de las acciones disciplinarias. En algunos casos, Asuntos Internos refiere los casos de comportamiento ilegal de la policía al sistema judicial, donde las cortes han ordenado la destitución del individuo en cuestión. Sin embargo, los policías destituidos se han abocado a las cortes civiles para solicitar su reinserción en la fuerza. La falta de estándares coherentes entre los procedimientos penales y civiles presentan un serio impedimento a cualquier esfuerzo por destituir a personal inadecuado de la policía y ha socavado al Despacho de Asuntos Internos. En una entrevista sostenida en el 2001, con el entonces Secretario de Seguridad, Gautema Fonseca, él declaró que Asuntos Internos podía desaparecer de la institución y esto no haría ninguna diferencia en la policía de Honduras.

No obstante, en contraste con la experiencia de Guatemala, Asuntos Internos pareciera haber tenido algún impacto entre la fuerza policial, sí bien no en su trato con el público. Los policías entrevistados, en un grupo, consideraron que Asuntos Internos era lento e ineficiente, pero también expresaron que consideraban que tenía un impacto positivo ya que permitía interponer quejas al interior de la policía, independientemente del rango, y brindaba la opción de apelar a las decisiones o castigos (ante la Secretaría de Seguridad).

### **Conclusiones sobre los sistemas disciplinarios**

Si bien factores tales como la inexperiencia, así como asesoría y asistencia internacional inadecuada han jugado un papel en los problemas reportados por los tres sistemas

Uno de los elementos más innovadores de las reformas en Centroamérica, de manera más notable en Honduras, fue la creación de los consejos de seguridad pública de alto nivel que incluyen la participación de la sociedad civil.

La Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) se convirtió en la vía principal de los ciudadanos para presentar sus denuncias en contra de oficiales.

descritos acá, es también evidente, a pesar de la retórica, que el control sobre la mala conducta no ha sido un factor de alta prioridad en estos procesos de reforma. La atención a estos temas es errática y reactiva, con frecuencia de forma paralela al sistema disciplinario institucional, o socavando la eficiencia e imparcialidad del proceso con el fin de obtener resultados políticos visibles.

Además de la falta de atención a estos sistemas y el deficiente funcionamiento de los mismos, desde la perspectiva de los derechos humanos hay otros temas de particular interés que son los siguientes:

- ▶ La limitada accesibilidad de los sistemas disciplinarios y los limitados recursos a su disposición;
- ▶ La falta de atención a las víctimas del abuso;
- ▶ La no utilización de la información colectada en el sistema disciplinario con el fin de prevenir futuros abusos, a través de la identificación de patrones y la implementación de medidas correctivas en el entrenamiento, en las prácticas operativas o de gerencia;
- ▶ La ausencia de un sistema de alerta temprana que pudiese retirar a los policías abusivos de las calles.

### *¿Quién vigila a los vigilantes — y cómo? Controles externos de la policía*

Varias agencias externas juegan un papel formal a manera de mecanismos de rendición de cuentas, que en teoría supervisan o influyen las acciones de la policía. Entre los examinados por los investigadores de este proyecto, estuvieron los parlamentarios y los judiciales, así como mecanismos más especializados tales como las Procuradurías de los Derechos Humanos y consejos de seguridad pública.

Uno de los elementos más innovadores de las reformas en Centroamérica, y de manera más notable en Honduras, fue la creación de los consejos de seguridad pública de alto nivel que incluyesen la participación de la sociedad civil. Estas instancias fueron creadas con el fin de permitir una mayor participación de civiles y de la sociedad civil en el control de y en las discusiones sobre el manejo de la seguridad pública. En teoría,

éstas deberían brindar un importante contrapeso con respecto a los actores estatales dominantes y mejorar la transparencia en el área de seguridad, dos preocupaciones mayores para aquellos que buscan reformas institucionales democráticas en la región. En la práctica, su balance a la fecha sigue siendo débil.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), en El Salvador, fue creado en 1996, a recomendación de la misión de las Naciones Unidas “como contrapeso a la influencia del ministro” de Seguridad Pública, Hugo Barrera.<sup>20</sup> El CNSP fue diseñado para ser una instancia pluralista, con la participación de cinco miembros reconocidos designados por el presidente, con el propósito de analizar los problemas y políticas de la seguridad pública y hacer



recomendaciones. La limitada experiencia de los miembros, en temas de la seguridad pública, así como un mandato pobremente definido, hizo que el inicio de esta instancia fuese lento, sin embargo el CNSP publicó una serie de útiles estudios. Sus recomendaciones (muchas de la cuales fueron respaldadas por donantes internacionales), incluían la necesidad de mejorar los sistemas de información, fortalecer la gerencia y las capacidades investigativas de la policía, así como armonizar los diferentes elementos del brazo judicial. A pesar del hecho que el Ministro de Seguridad Pública presidía el CNSP, estas recomendaciones nunca fueron seriamente consideradas en los procesos de decisión.<sup>21</sup> Barrera “sabía como neutralizar al consejo y se rehusó a poner en práctica las medidas correctivas propuestas.”<sup>22</sup>

Muchos de los problemas identificados por el CNSP nunca fueron confrontados de una manera seria y continúan siendo problemas a la fecha. Aunque, irónicamente, el actual plan institucional 1999-2004 del gobierno se parece en gran medida a uno de los primeros reportes del CNSP. Sin embargo, las autoridades nunca consultaron al CNSP sobre este plan de cinco años, a pesar de su deseo de consulta con agencias internacionales y otros ministerios. Con el cambio de gobierno en 1999, la estructura del CNSP también cambió,<sup>23</sup> y se le otorgó responsabilidad para la implementación de políticas sociales para la prevención del crimen. Este cambio en el CNSP puede significar la pérdida un cuerpo asesor externo importante en materia de seguridad pública, incrementando la dependencia de los forjadores de políticas de la información recibida directamente de la misma policía.<sup>24</sup>

La institución estatal que ha jugado el papel más importante en incrementar la rendición de cuentas de la policía en El Salvador, ha sido la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), bajo la dirección de Victoria de Avilés, de abril de 1995 a Marzo de 1998. Avilés asumió, agresivamente, el tema del abuso policial. Como consecuencia, ella ganó un elevado perfil e incrementó la confianza del público en la oficina de la procuraduría. La PDH se convirtió en la principal vía de los ciudadanos para presentar sus denuncias en contra de oficiales. La mayoría de las denuncias eran en contra de la policía y el sistema judicial.

Las pobres prácticas en la gerencia y la falta de una visión estratégica más amplia, limitaron tanto el impacto como la sostenibilidad del trabajo de la PDH. La PDH fue fundamentalmente reactiva y nunca buscó ir más allá de la investigación de los casos individuales para analizar patrones y prácticas, o sugerir acciones preventivas en los procedimientos o entrenamiento policial. Esto ocurrió a pesar de su mandato de “impulsar reformas en las instancias estatales que promuevan los derechos humanos” Y de “proponer y promover medidas las cuales se considera necesarias para la prevención de las violaciones a los derechos humanos.” La coordinación de la PDH con el sistema disciplinario policial fue escasa y Avilés nunca buscó fortalecer mecanismos que mejorasen el trato interno que la PNC daba al abuso, o aliviar parte de la carga del trabajo, monitoreando las investigaciones policiales en casos seleccionados en vez de conducir las propias. La PDH, tampoco examinó el funcionamiento del Inspector General, como el mecanismo autorizado para supervisar el sistema disciplinario.

La selección del sucesor de Avilés, se basó aparentemente, en el deseo de reducir el perfil de la oficina. Eduardo Peñate Polanco fue nombrado procurador en el medio de un coro de oposición por parte de los grupos de derechos humanos. Peñate, era un juez que había sido acusado de actos arbitrarios y en un caso, había sido citado por Avilés, por violación al debido proceso. En Febrero del 2000, Peñate fue removido de su cargo. La oficina estuvo vacante hasta agosto del 2001, debido a una contienda política por dicho cargo.<sup>25</sup>

La policía en Guatemala percibe el sistema como riguroso, debido a la fuerte disciplina. Sin embargo, los procedimientos altamente burocráticos con frecuencia no son aplicados.

Los resultados de investigaciones disciplinarias nunca son utilizados para reorientar el entrenamiento policial o las prácticas policiales. La capacidad de sociedad civil de seguimiento y presión para una plena implementación de las reformas requiere ser desarrollada más plenamente.

Los acuerdos de paz en **Guatemala** incluían la creación de un Consejo Asesor sobre Seguridad que incluyese la participación de la sociedad civil. Este consejo nunca fue confirmado y las ONGs guatemaltecas aún continúan presionando por su creación. Los investigadores guatemaltecos consideraron el papel, tanto del parlamento como del sistema judicial, en mantener a la policía transparente y responsable de sus actos. El récord no es bueno. Las principales herramientas del parlamento son llamar a declarar a los ministros, llamar a votaciones de no confianza y controlar el proceso anual del presupuesto.<sup>26</sup>

El comité parlamentario que supervisa al Ministerio de Gobernación (el cual está a cargo de la PNC), cuenta con un débil conocimiento sobre los temas y no solicita o recibe información regularmente. En el 2000, el Ministro de Gobernación y el jefe de la PNC fueron interpelados, con más frecuencia que cualquier otro representante del gobierno. Esto, refleja principalmente, el hecho que la tasa de crímenes era el 'Talón de Aquiles' del gobierno y un tema central con el que un parlamento hostil podía atacar al gobierno. Los ataques o defensa de oficiales específicos interpelados ante el congreso, reflejan su afiliación política así como su desempeño. Bajo el actual gobierno, la policía se ha convertido en un campo de batalla entre las facciones políticas, traduciéndose en luchas que producen rápidos cambios en las posiciones principales del Ministerio de Gobernación y de la PNC. Lejos de construir transparencia, la forma en que el congreso utiliza sus poderes, probablemente ha socavado la confianza en la vigilancia legislativa. La participación de la sociedad civil en las audiencias parlamentarias es extremadamente ocasional.<sup>27</sup>

La aprobación del congreso al presupuesto anual, debería ser un importante mecanismo de transparencia e indicar las políticas en materia de seguridad pública, así como sus prioridades, en la asignación de los recursos financieros. Sin embargo, el proceso del presupuesto rara vez aborda los temas de política, con mucha de la información guardada secretamente e interminables debates sobre abstractas cifras financieras. Dada la falta de indicadores que puedan medir la efectividad del manejo del presupuesto de la policía (véase la discusión en la sección III, parte C sobre transparencia más adelante), es imposible verificar si han tenido éxito en el logro de sus objetivos o no.

Tampoco la vigilancia del presupuesto brinda una herramienta para la transparencia, dada las prácticas contables de la PNC. La ley admite la mayor discreción en la transferencia de fondos entre partidas. Por ejemplo, el fondo de una investigación pudiese reportarse como desembolsado debido a que el dinero ha sido pagado, cuando de hecho ha sido reasignado en otro fondo y las actividades de investigación nunca se llevaron a cabo. Estas prácticas, permiten el desvío de políticas y promueven la corrupción. Otro serio problema en Guatemala es la transferencia de dinero del presupuesto policial al militar, para reembolsar a los militares los gastos incurridos y relacionados al patrullaje conjunto con la policía.

El Programa Internacional de Asistencia en Capacitación de Investigación Criminal (ICITAP), un programa del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, trató de mejorar la presupuestación policial, capacitando a 130 personas del personal de la policía en el desarrollo de presupuestos locales a nivel de las comisarías. El objetivo era el de facilitar el seguimiento de gastos y la asignación de responsabilidades claras en el gasto. El presupuesto desarrollado a través de este proceso fue ignorado por el Ministerio y las autoridades policiales, quienes presentaron el formato habitual de presupuesto, manteniendo por tanto un control centralizado y jerárquico por parte del Ministerio de Gobernación.

La reforma policial en **Honduras**, creó una de las instancias de control externo más innovadoras: el Consejo Nacional para la Seguridad Interior (CONASIN), presidido

por el Secretario de Seguridad. Entre otros miembros de esta instancia, estaban: el secretario de justicia, el fiscal general, un representante de la Corte Suprema y el Comisionado de los Derechos Humanos. Miembros de la sociedad civil también se encontraban presentes, incluyendo representantes del sector empresarial, sindicatos, organizaciones campesinas, organizaciones de mujeres, la asociación de alcaldes y grupos de derechos humanos. CONASIN trabaja, entre otras tareas, en la elaboración de estrategias, evaluación del funcionamiento policial, presentación de lista de candidatos para la jefatura de policía a ser sometida ante el presidente, asesorar al presidente y al Secretario de Seguridad, revisión de las regulaciones y manuales policiales, revisión del presupuesto y seguimiento a las denuncias en contra de la policía. Tiene acceso a todos los registros e instalaciones de la policía.

Con la creación de CONASIN, el Congreso tenía la esperanza de disipar las preocupaciones levantadas por el Foro Ciudadano y otras instancias en cuanto a la potencial influencia política sobre la policía, la necesidad de rendición de cuentas y una mayor desmilitarización. Sin embargo, no ha sido posible el desempeño efectivo del consejo.

Primero, CONASIN decidió vigilar la capacitación policial, enfocándose en los manuales y regulaciones policiales requeridos por la ley de la policía, pero nunca emitidos (estos manuales y regulaciones, aún no han emergido del Secretariado de Seguridad). Diferencias en cuanto a las políticas emergieron entre la Ministra Chuiz y los miembros de la sociedad civil en CONASIN, oponiéndose estos últimos al apoyo de la primera a los comités de seguridad local (véase más sobre estos comités en la discusión de policía comunitaria más adelante, Sección III, parte B). Esto confirmó a Chuiz, su consideración de que el consejo era un obstáculo para su gestión.

La debilidad de CONASIN puede explicarse por dos factores.<sup>28</sup> Primero, hubo una falta de voluntad política por parte de la Secretaria de Seguridad Chuiz, así como por parte del mismo presidente. Estos vieron en CONASIN un intento por controlar sus dominios de acción y se rehusaron a reunirse con el consejo en dos ocasiones, a pesar de la convocatoria a las reuniones. Chuiz conducía interminables reuniones, que podía durar seis y hasta ocho horas, sin producir ningún resultado. Para muchos miembros, la participación se convirtió rápidamente en una pérdida de tiempo y eventualmente muchos miembros dejaron de asistir a las reuniones.

El segundo factor, detrás del fracaso del consejo, radica en la falta de involucramiento y conocimiento entre los miembros de la sociedad civil de CONASIN. Una vez aprobada la ley orgánica de la policía, los grupos de la sociedad civil cesaron en su seguimiento estrecho al proceso, asumiendo que la implementación seguiría a la aprobación de ley. El consejo no recibió capacitación, además no tenía control sobre el presupuesto o la habilidad para conducir actividades independientes, con respecto a la Secretaría de Seguridad. El sucesor de Chuiz, señaló la dificultad de discutir los asuntos de seguridad con un grupo tan grande y variado. Ningún oficial considero jamás a los representantes de la sociedad civil como participantes válidos en las discusiones de seguridad del Estado. Por su parte, los grupos de la sociedad civil nunca hicieron el esfuerzo para defender su espacio o ampliar su perfil; muy pocas personas conocían sobre CONASIN, aún miembros de los sectores de la sociedad civil, con frecuencia no conocían quién los representaba ante el consejo. No solo la sociedad civil se quedó corta, sino además la Corte Suprema nunca se molestó en enviar a uno de sus representantes a las reuniones.

### Conclusiones

Si bien, los investigadores examinaron una gran variedad de mecanismos externos de rendición de cuenta en cada país, algunos comentarios generales pueden extraerse sobre

A pesar de la retórica, el control sobre la mala conducta no ha sido un factor de alta prioridad en estos procesos de reforma. Las autoridades estatales resisten al monitoreo externo, mientras que la sociedad civil considera las funciones de redición de cuentas principalmente en términos de una relación de vigilancia hostil.

Cierto número de fuerzas policiales y grupos de la sociedad civil en Latinoamérica han comenzado a explorar el potencial de la policía comunitaria para abordar los desafíos que enfrenta la policía en tratar de mejorar su legitimidad pública y efectividad operacional.

los controles externos de la policía. La creación de mecanismos de rendición de cuentas representa un importante avance en las estructuras democráticas de los estados Centroamericanos, pero las instituciones continúan enfrentando una cultura política que ha sido profundamente moldeada por décadas de guerra y represión política. Los ambientes post-conflicto abrieron un importante espacio político para la creación de nuevos mecanismos que sirviesen de guardianes, manteniendo a la policía y otras autoridades estatales transparentes. Sin embargo, es evidente que los controles externos son débiles, susceptibles a las presiones políticas y requieren de una mayor consolidación.

Las autoridades estatales se resisten al monitoreo externo y la hostilidad política ha limitado seriamente las actividades e influencia de los consejos de seguridad pública. La sociedad civil comparte la propensión del estado en cuanto a considerar las funciones de rendición de cuentas principalmente en términos de una relación de vigilancia hostil, en vez de un esfuerzo participativo para fortalecer las funciones y servicios del Estado. La tendencia de aquellos a cargo de los mecanismos de rendición de cuentas, es la de enfocarse casi por completo, en la denuncia de los continuados abusos, perpetuando así esta actitud y desperdiciando una valiosa oportunidad de abordar las debilidades institucionales que las sustentan.

Es claro que para avanzar en los mecanismos de control externo es necesario construir el conocimiento, experiencia y liderazgo. En el caso de CONASIN, particularmente, era irreal esperar que una instancia tan amplia pudiese funcionar sin asistencia técnica y la construcción de capacidades entre todos sus miembros, particularmente entre los representantes de la sociedad civil. Sin embargo, es más importante reconocer que ningún esfuerzo en la construcción de capacidades puede vencer la falta de compromiso político hacia la instancia, tanto de la sociedad civil como de los representantes del gobierno.

Se han logrado importantes avances en términos de hacer valer el principio de participación de la sociedad civil en las discusiones de políticas de seguridad pública, representando este hecho un rompimiento con la historia de seguridad militarizada en la región. Pero muchas autoridades estatales continúan haciendo poco más que pagar un tributo de retórica a la noción de la participación de la sociedad civil y continúan consagrando su propio control.

La historia de CONASIN habla a la debilidad de la sociedad civil, en este caso de la falta de habilidad de la sociedad civil para hacer uso de los nuevos espacios para interactuar con autoridades aún cuando estos han sido implementados. Esta tendencia a considerar el cambio estructural e institucional en términos muy formales es un rasgo común en muchos sectores dentro de la sociedad civil, y más allá. Pero si la sociedad civil desea incrementar su impacto en los procesos de democratización de la región, su capacidad de seguimiento y presión para una plena implementación de las reformas requiere ser desarrollada más plenamente. Al mismo tiempo, debe reconocerse que la tarea de apoyar la implementación de las reformas institucionales es extremadamente difícil, en ambientes políticos que continúan siendo altamente polarizados y donde los antiguos abusadores de los derechos humanos continúan desempeñándose en posiciones importantes del gobierno.

### **Relaciones policía-comunidad**

El proyecto también examinó el impacto de las reformas en las relaciones entre la policía y las comunidades a las que prestan servicio. De manera particular, los investigadores examinaron iniciativas tendientes a construir relaciones policía-comunidad locales y cómo los conceptos de la policía comunitaria están siendo trasladados en la región.

Los abordajes de policía comunitaria, están siendo promovidos en América Latina por una gran variedad de donantes y actores internacionales. Cierta número de fuerzas policiales y grupos de la sociedad civil en Latinoamérica han comenzado a explorar el potencial de la policía comunitaria para abordar los desafíos que enfrenta la policía en tratar de mejorar su legitimidad pública y efectividad operacional. Han habido un pequeño número de esfuerzos para evaluar estas experiencias. Sin embargo, muchas iniciativas se lanzan con muy poca reflexión sobre los desafíos y resultados que conlleva la aplicación de estrategias policiales, desarrolladas en naciones ricas, en sociedades pobres y marcadas por las guerras. En el mejor de los casos, la policía comunitaria ofrece una estrategia para obtener una policía que responda mejor a las comunidades locales y sea más transparente. En el peor de los casos, la policía comunitaria podría reproducir las pasadas estructuras y prácticas de represión, apoyando la continuación de la dominación de sectores privilegiados en las comunidades.



JEREMY BIGWOOD

Las preguntas abordadas en la investigación, sobre las relaciones policía-comunidad son: ¿Hasta que punto estas reformas vencen en la actualidad la brutal historia de represión y abuso policial que existió en cada uno de estos países? ¿Han sido capaces, las reformas, de dirigir la rendición de cuentas de la policía hacia las comunidades que prestan servicios? ¿Cuáles han sido los mecanismos de rendición de cuentas utilizadas? ¿Qué nos dicen estas experiencias acerca del potencial de los modelos de policía comunitaria como estrategias para continuar o profundizar las reformas?

El país con el mayor número de iniciativas y más avanzadas es **El Salvador**, donde ha habido cuatro esfuerzos por desarrollar iniciativas de policía comunitaria en los últimos años.

La PNC cuenta con una división de policía comunitaria, cuyo mandato es el de promover prácticas de trabajo policial comunitario en todo el país. La división coordina con las oficinas de relaciones comunitarias locales, que funcionan principalmente como oficinas de relaciones públicas de la PNC. Si bien, la oficina coordina reuniones regulares con las comunidades locales, donde se discuten problemas y se proponen soluciones, su capacidad para dar seguimiento es limitada, debido a las restricciones en recursos y su separación estructural de las jefaturas locales de la policía.<sup>29</sup> Aunque algunos de los comandantes aprecian el trabajo de la división de la policía comunitaria, ha contado con un bajo perfil y muy poco impacto en la administración y organización de la PNC, la cual continúa siendo altamente centralizada y por lo tanto no conducente hacia el desarrollo de una policía comunitaria.

En 1998, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) inició un grupo de trabajo que incluyó la participación internacional y de la sociedad civil para desarrollar un proyecto piloto de policía comunitaria. Esta iniciativa colapsó antes de que el proyecto se implementase, debido a un cambio en la jefatura de la policía en 1999. Los grupos de la

Muchas autoridades estatales continúan haciendo poco más que pagar un tributo de retórica a la noción de la participación de la sociedad civil y continúan consagrando su propio control.



JEREMY BIGWOOD

sociedad civil se retiraron del grupo de trabajo, ya que no deseaban trabajar en proyectos policiales con el nuevo director general a quien se oponían debido a sus antecedentes como jefe de la unidad de inteligencia presidencial. Por su parte, las autoridades gubernamentales, redefinieron la función del CNSP (como se indica arriba), orientando la instancia hacia programas de prevención del crimen entre los jóvenes.

El programa más extenso a la fecha, es el del Patrullaje Policial Orientado a la Comunidad o PIP-COM. Iniciado por el ICITAP en 1999, el programa pretende tener

La historia de atroces abusos debe tomarse en cuenta cuando se considera como mejorar las relaciones policía-comunidad.

un rápido impacto en la reducción de los índices del crimen, a través del incremento de la presencia policial en las calles, y mejorando la recabación de datos que sirven para orientar el patrullaje policial hacia blancos específicos. El programa desarrolla un registro de sospechosos,<sup>30</sup> evalúa los índices del crimen y la naturaleza socio-cultural de las diferentes áreas del municipio, asignando posteriormente, policías a embates permanentes.<sup>31</sup> El abordaje requería de un cambio en el manejo, pasando de puestos policiales fijos a patrullas policiales como componente central del trabajo policial. Además ha requerido de una mayor diferenciación del personal de la policía, delegación de responsabilidades para áreas específicas, reasignación de recursos, capacitación de la policía en patrullaje, el uso de bicicletas, desarrollo de listados de sospechosos y compilación de los datos criminales. Estos cambios marcaron un gran giro y, en su mayoría, positivo en la PNC.

De acuerdo a ICITAP, PIP-COM logró una admirable reducción del sesenta por ciento en homicidios en Zacamil en los primeros seis meses del proyecto.<sup>32</sup> Aparentemente, estos resultados — alcanzados en áreas de crimen moderado — no han sido trasladados en áreas de alta criminalidad. Desafortunadamente, más allá del rastreo de información criminal, la evaluación del proyecto ha sido muy limitada; a pesar de las repetidas críticas a la debilidad de sus programas, a ICITAP no se le requiere una evaluación de sus programas y tampoco tiene los recursos para hacerlo.

Una pequeña encuesta, que revisaba los primeros seis meses del proyecto en Zacamil, reveló que el ochenta por ciento de la población no tenía conocimiento del proyecto, a pesar de que un 97 por ciento había notado un incremento de la presencia policial en las calles.<sup>33</sup> La misma situación se presentó en Mejicanos, la cual era la primera área donde se lanzó el PIP-COM. Ninguno de los participantes en los talleres de capacitación organizados por FESPAD en Mejicanos, conocía del programa, a pesar de que habían notado un incremento de la presencia policial. Los participantes del taller declararon que los programas del PIP-COM no siempre establecen mecanismos de coordinación con las autoridades locales electas, quienes con frecuencia eran únicamente invitadas a los eventos de lanzamiento del proyecto. En su opinión, el programa no había incluido la extensión hacia la comunidad, y no podía ser visto como un mecanismo para facilitar la participación comunitaria, mucho menos para mejorar el monitoreo de la comunidad hacia la policía.



Si bien el programa enfrenta alguna resistencia por parte de la policía y ha sido obstaculizado a través de la reasignación de jefes de áreas del PIP-COM a otras tareas (por ejemplo, en la campaña anti-secuestro), el modelo del PIP-COM está siendo replicado en todo el país. Es cuestionable si el programa debiese ser descrito como policía comunitaria, dado el limitado papel de la comunidad. El PIP-COM se describe mejor, probablemente, como un patrullaje enfocado basado en la información. Esta es una importante innovación en una fuerza policial que antes descansaba sobre un modelo policial altamente reactivo. El modelo PIP-COM fomenta un uso más eficiente de los recursos e incrementa la visibilidad de la policía, lo cual pareciera reducir las tasas de criminalidad — aunque cuánto las reduce en realidad es un tema de debate y que requiere de una evaluación sistemática para resolverse.

A primera vista, el tema de cómo describir el programa pareciera tratarse de algo puramente semántico, sin embargo es de importancia. Entre la sociedad civil salvadoreña y los activistas de derechos humanos quienes se han enfocado en estos temas, el uso del término “policía comunitaria” levanta una serie de expectativas sobre el involucramiento de la comunidad, diálogo y una función mayor de la comunidad en la orientación y el monitoreo del trabajo policial, que el programa del PIP-COM no satisface. Ciertamente, el PIP-COM no fue diseñado para alcanzar tales metas. Si juzgamos el programa sobre la base de tales expectativas este sería un fracaso, si lo evaluamos por las tasas de criminalidad y por criterios de gerencia policial, los logros del programa son importantes.

Otro proyecto piloto con gran enfoque en la participación comunitaria fue patrocinado por el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos (IIDH) en Ilobasco, un área pobre y de alta criminalidad con serios problemas de pandillas. El proyecto inició con un diagnóstico de los problemas criminales locales, seguido de un taller con diferentes sectores de la comunidad locales para compartir los hallazgos, encontrar posibles respuestas y formular conjuntamente un plan de acción, incluyendo la anticipación de resultados y la asignación de responsabilidades. Se establecieron contactos con las pandillas locales de jóvenes, lo que generó expectativas sobre programas de reinserción social.<sup>34</sup> Entre los componentes del plan, se incluía la creación de un comité municipal de seguridad pública, comités vecinales de seguridad, patrullajes policiales enfocados en áreas de más alta criminalidad, regulación de la venta de licor e instalación de un sistema 911 de llamadas de emergencia.

Sin embargo, a pesar de que las metas del proyecto incluían una amplia e incluyente participación, el comité municipal de seguridad incluyó únicamente representantes estatales y fue coordinado por la policía. Había un constante cambio de los miembros del comité y la amplia participación fue difícil de sostener. Los sectores de la sociedad civil consideraron que el plan se había convertido en un ejercicio de relaciones públicas por parte de la policía y que la sociedad civil era vista como un informante en vez de ser considerada un socio. Algunos grupos de la sociedad civil crearon un comité paralelo, el cual se desintegró rápidamente ya que simplemente duplicaba al comité municipal. A pesar del bajo nivel de participación de la sociedad civil y el eventual retiro de las autoridades municipales del comité, algunas actividades de prevención contra el crimen continuaron, por ejemplo, eventos deportivos y demostraciones en las calles llamando al gobierno a tomar medidas más duras contra el crimen. No ha habido una medición del impacto del proyecto.

A pesar de los problemas en este caso en particular, el modelo básico de conducción del diagnóstico inicial y de compartirlo con los diferentes sectores en la comunidad, con el fin de intentar formular un plan conjunto, es de mucha utilidad. Las dificultades

Los acuerdos de paz en Guatemala incluían la creación de un Consejo Asesor sobre Seguridad que incluyese la participación de la sociedad civil. Este consejo nunca fue confirmado y las ONGs guatemaltecas aún continúan presionando por su creación.

La representatividad de policía y su habilidad para hablar las lenguas locales es un precursor importante para avanzar en el esfuerzo de mejorar las relaciones en las comunidades.

apuntan al reto de la colaboración transversal entre sectores en Centroamérica, en torno a temas de seguridad dado el fuerte sentido de propiedad de la policía en asuntos de seguridad y su renuencia a ceder en lo que ellos consideran “su territorio”. Los oficiales locales electos, reportan una gran dificultad en el trabajo con la policía en sus comunidades, ya que el alto sentido de jerarquía y centralización de la fuerza, mantiene a los comandantes de policías locales enfocados en complacer a las autoridades centrales en vez de trabajar en el ámbito local.<sup>35</sup>

Ninguno de los esfuerzos de policía comunitaria en El Salvador ha sido rigurosamente asesorado, volviendo difícil evaluar adecuadamente tales iniciativas. Sin embargo, el número de iniciativas y actores dispares involucrados, así como el abordaje disperso, indica la falta de una visión coherente del programa al interior de la PNC. La PNC no ha adoptado un marco o concepto de policía comunitaria. Algunos policías lo ven simplemente en términos de relaciones públicas, mientras que otros consideran que permite una mayor atención a la respuesta de emergencia o a aspectos de servicio social del trabajo policial.

La PNC no ha realizado ningún esfuerzo por coordinar con las autoridades locales electas. En general, las políticas de seguridad y el manejo policial continúan siendo altamente centralizados, en vista de que las autoridades centrales realizan las asignaciones de personal y rotan constantemente a los comandantes regionales. Esto es incompatible con la necesidad de continuidad, construcción de relaciones y confianza en el ámbito local, que requiere la policía comunitaria. La continuada debilidad de la sociedad civil, problemas de expectativas irreales y la inconsistencia en su participación, también han sido un factor en los problemas que estos programas han enfrentado.

En **Guatemala**, las Juntas Locales de Seguridad (JLS), dieron inicio en un esfuerzo por captar recursos para la nueva PNC cuando esta comenzaba. En 1998, el entonces Director General de la PNC, Rodolfo Mendoza, crea los Comités Vecinales Pro Reconstrucción para recaudar fondos y donativos en especie para equipar la nueva policía y sus estaciones. Estos fueron considerados como un éxito significativo por Mendoza, quien con una Orden General en 1999, lanzó las Juntas Locales de Seguridad. No hubo consulta entre la sociedad civil, o acción parlamentaria en la iniciativa JLS. La orden general colocó a las JLS bajo la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales (ORIS). La orden establecía que las Juntas serían presididas por el alcalde, así como también estaría integrada por residentes locales respetados y el comandante de la policía local, requería además que la participación estuviese abierta a todos los residentes locales. Mendoza declaró a los investigadores que las JLS, eran un mecanismo para informar a los ciudadanos de la nueva policía y su función, así como promovía la participación ciudadana en el proceso de reforma. Sin embargo, un representante de ORIS, declaró a los investigadores que “nunca hubo una estrategia — o mecanismo — para publicar la creación y objetivos de las Juntas Locales de Seguridad y que el único trabajo informativo se realizaba al interior de la misma policía.”<sup>36</sup>

A pesar de la debilidad del proceso, las JLS se han conformado en 231 municipios de un total de 331 en todo el país.<sup>37</sup> A través de las entrevistas, los investigadores encontraron que la policía tenía una visión positiva de las JLS, considerándolas un espacio de utilidad para reuniones informativas con los ciudadanos. Las experiencias parecían variar en gran medida en las comunidades. En algunas áreas, las JLS se han convertido en vehículos de poder local, canalizando relaciones clientelistas con la policía para mejorar la protección de sectores locales privilegiados. En Rabinal, un área rural indígena, el alcalde expresó que tenía temor en establecer relaciones con la policía ya que estos eran criticados y temía un impacto negativo en su propia imagen política.

Otros alcaldes en la región también expresaron sus preocupaciones, en cuanto a que la creación de las JLS podría causar problemas en vez de ayudar a resolverlos.<sup>38</sup>

Con el fin de examinar el impacto de la reforma policial en cuanto a las relaciones comunidad-policía, así como considerar las posibilidades de estrategias para una policía comunitaria en Guatemala, los investigadores examinaron cinco diferentes comunidades en Guatemala. Se enfocaron particularmente en la experiencia de las comunidades en la guerra y sus efectos en las relaciones comunidad-policía al participar en las JLS. Las comunidades incluían áreas urbanas y rurales, ladinos e indígenas.<sup>39</sup>

Como se indica en la Tabla 1, El Quiché fue el área más golpeada durante el conflicto. La región tuvo una participación masiva y forzada en las Patrullas de Autodefensa (PAC).<sup>41</sup> Los entrevistados en El Quiché, externaron repetidamente que las JLS eran las PAC, bajo un nuevo disfraz y mecanismo de espionaje al interior de las comunidades. Los alcaldes en esta área, expresaron no tener interés en la creación de otro foro para discutir temas de seguridad —“la policía debería hacer su trabajo y nosotros el nuestro.” El Quiché es también una de las áreas donde se reporta el mayor número de linchamientos, algunos de los cuales replican las formas de violencia perpetradas en el pasado por los militares y las PAC.<sup>42</sup> La policía local en Chichicastenango, advierte la limitada confianza de la comunidad, considera que la habilidad de hablar el lenguaje local es clave en la construcción de la confianza y en la facilitación de su trabajo.

Los investigadores también examinaron las relaciones policía-comunidad en la ciudad mayoritariamente indígena de Santiago Sacatepéquez. Esta comunidad, históricamente, ha tenido buenas relaciones con los militares y los hombres se han unido voluntariamente a las fuerzas militares. Existe un alto grado de participación comunitaria local en el mantenimiento del orden público y en la prevención del crimen, tal como se observa en la vigilancia vecinal y otras actividades, además de un alto grado de colaboración pública con la policía. La comunidad ya había instalado un consejo de seguridad, antes del inicio de las JLS, viendo en las JLS un mecanismo de utilidad para presionar a la PNC para responder conforme a las necesidades de la comunidad. Estas relaciones parecieran no verse afectadas, de manera significativa, por el hecho de que solo uno de los veinte policías locales hablan el lenguaje local (Kaqchikel).

El contraste entre la ciudad de Santiago Sacatepéquez y las tendencias en el departamento de El Quiché, señalan la influencia del conflicto en la continuación de las relaciones entre la comunidad y la nueva policía. Las PAC emplearon una serie de estrategias de policía comunitaria, sí bien a través del lente distorsionado de la contra-insurgencia. Esta historia de atroces abusos debe tomarse en cuenta cuando se considera como mejorar las relaciones policía-comunidad. Aquellas estrategias que parecieran reproducir las PAC — aún con la mejor de las intenciones — debieran, probablemente, ser evitadas al menos en el corto plazo, mientras que otros abordajes buscan construir la confianza en comunidades anteriormente conflictivas.<sup>43</sup>

**Tabla 1: Relación entre las violaciones de derechos humanos durante el conflicto y la creación de las JLS<sup>40</sup>**

Departamento	# de víctimas de abusos de DH	% del total de abusos	Creación de las JLS
Sacatepéquez	3	0.005	1998
El Progreso	38	0.07	Instalada en Mayo de 1999, reinstalada en Agosto de 2000
Guatemala, zonas 10 & 14	421	0.765	Octubre del 2000
El Quiché	31,400	55.07	Nunca se instaló.

El despliegue de la PNC tiene poca relación con las tasas de criminalidad o con la necesidad de reconstruir las relaciones destruidas por la guerra con las comunidades.

**TABLA 2: Policía que hablan el idioma local en las áreas del estudio<sup>45</sup>**

Municipio	Total # PNC en el municipio	# policías en el municipio que hablan el idioma local	# policías que hablan lenguas locales en el PNC
Chichicastenango	41	3	553
Santiago S.	20	1	329
Nebaj	21	7	50

Al considerar cómo mejorar las relaciones, la investigación indicó que la representatividad de la policía y su habilidad para hablar las lenguas locales, es un precursor importante para avanzar en el esfuerzo de extensión en las comunidades. Desafortunadamente, el gobierno de Guatemala ha mostrado poco interés en dar vida a los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz, que llamaban a la creación de una policía multiétnica y plurilingüe. La

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), realizó un esfuerzo importante para que se reclutasen indígenas en la policía. Pero ni el presidente Alvaro Arzú como tampoco el Presidente Portillo, han dado seguimiento a esta iniciativa. Mientras un 17.85 por ciento de la PNC habla lenguas indígenas (60 por ciento de la población es indígena), la mayoría de los policías indígenas están listados como “transferibles,” y no son asignados al área en la cual dominan la lengua. En una fuerza policial, donde principalmente se valora el control institucional y la jerarquía, los comandantes de la policía, en su mayoría ladina, se resisten a una fuerza plurilingüe. El reporte de MINUGUA, de marzo de 1999, indicaba que algunos comandantes de la policía, no confiaban en aquellos agentes bajo su mando que hablaban lenguas locales.<sup>44</sup> (Véase Tabla 2.)

Para muchos ciudadanos en Honduras, los comités evocaban la antigua práctica del orejismo, la promoción oficial y militar de informantes al interior de las comunidades durante los años 80s.

Un rápido examen de la relación del despliegue policial con las tasas de crimen, demuestra que el radio de la policía con respecto a la población es más alto en la ciudad capital y en áreas donde ha habido buenas relaciones con los militares.<sup>46</sup> El Quiché, por otro lado, cuenta con pocos policías (1/2,400). Aunque los datos del radio de policía por población no estaban disponibles para El Mezquital, esta área — que reportaba la más alta tasa de criminalidad de las áreas examinadas — cuenta con la mitad de la policía asignada por el plan de despliegue nacional de la PNC (34 de las 66 asignadas). El despliegue de la PNC tiene poca relación con las tasas de criminalidad o con la necesidad de reconstruir las relaciones destruidas por la guerra con las comunidades. Más bien la PNC continúa respondiendo a las relaciones tradicionales y a la influencia de las elites.<sup>47</sup>

Las autoridades **hondureñas** han promovido la creación de comités locales de seguridad (o comités de seguridad ciudadana). Estos comités no cuentan con un estado legal claro. Los alcaldes locales pueden instituir los comités de seguridad e imponer impuestos locales para proveer de un presupuesto, el cual es manejado por los consejos. En enero del 2000, 563 comités locales de seguridad habían sido creados a lo largo del territorio hondureño.

Como Secretaria de Seguridad, Elizabeth Chuiz promovió la creación de los comités, inaugurando muchos de ellos en todo el país y facilitando credenciales oficiales a los miembros de los comités. Las credenciales indican que la policía, autoridades judiciales y militares presten asistencia a los portadores de las mismas, además especifican las causas de remoción del comité (cometer crímenes, estado de embriaguez público o habitual, argumentar que se trabaja para la policía y el abuso de autoridad con el uso de la credencial). El interés oficial en estas instancias refleja la escasez de policías en Honduras. La policía preventiva no tiene presencia en 51 de los 299 municipios del país, especialmente en pequeñas aldeas del área rural. La DGIC cuenta con 550 investigadores y en el 2000 había recibido 61,000 reportes de crímenes.

Cuando Chuiz y la policía preventiva comenzaron a extender credenciales a los miembros de los comités, sobrepasaron a CONASIN, a pesar de su mandato de revisar las regulaciones y políticas. Como se indica arriba, los sectores de la sociedad civil se opusieron fuertemente a que Chuiz promoviese los comités de seguridad local y este tema condujo a disputas al interior de CONASIN. Para muchos ciudadanos, los comités evocaban la antigua práctica del orejismo, la promoción oficial y militar de informantes al interior de las comunidades durante los años 80. Al mismo tiempo, los vecinos obligados o persuadidos a espiar y denunciar a otros, alimentaban con información a los violadores de derechos humanos, ocasionando un gran daño a la cohesión y confianza comunitaria.

Los investigadores dividieron las experiencias de los comités de seguridad en dos grandes categorías, aquellas enfocadas a las actividades preventivas y aquellas orientadas hacia la represión del crimen. En cada categoría, distinguieron además distintas experiencias:

#### Preventivas:

- ▶ Los residentes se organizan para diseñar estrategias de prevención y de cooperación con la policía para implementarlas, por ejemplo, facilitar combustible para las actividades de patrullaje de la policía;
- ▶ Los comités de seguridad trabajan estrechamente con las autoridades municipales, las que imponen un impuesto de seguridad que es manejado por los comités. El impuesto es por lo general utilizado para obtener mayores recursos para la policía.

Danlí es un caso de un comité con fuerte legitimidad local. Un consejo de seguridad local, conducido por el alcalde, policías y jueces organiza el comité. Cuenta con un presupuesto obtenido a través de un impuesto local, que fue aprobado a través de un plebiscito municipal. Funciona con relativa independencia de la municipalidad y maneja su propio presupuesto. Los miembros del comité pueden portar armas, si cuentan con permiso para hacerlo. Ocasionalmente conducen arrestos, pero únicamente como último recurso y generalmente en coordinación con la policía local. Parecen existir algunos controles contra el abuso. En una ocasión, un juez envió a prisión a un miembro del comité por negligencia.

#### Represivas:

- ▶ Los residentes organizan por sí mismos patrullajes, en algunos casos con la asesoría de la policía.
- ▶ Los comités realizan funciones policiales, desplazando o sustituyendo a la policía; están armados y conducen arrestos.

El Norte de Honduras, es el área más industrializada del país, con una gran industria de maquillas. Es la región más violenta del país. En Juticalpa y otras áreas, los comités locales de seguridad son considerados como sustitutos de la policía. Están fuertemente armados y han sido acusados de estar involucrados en “asesinatos de limpieza social” en contra de los miembros de pandillas. Los ciudadanos locales parecen estar ambivalentes. Por un lado, consideran que algunas acciones son justificadas por los niveles de inseguridad, y por otro lado expresan muchas preocupaciones en torno a los comités. Segn reportes, el sector empresarial brinda apoyo financiero a los comités, quienes también reciben asistencia policial. Esta situación preocupa a algunos, quienes temen la reaparición de los escuadrones de la muerte.

La legitimidad local de la fuerza deberá ser reconstruida antes de que puedan implementarse estrategias de seguridad de mayor colaboración local en la prevención del crimen. La reforma policial nacional por sí misma no es suficiente para vencer el legado de la represión del pasado en el ámbito comunitario.



La PNC de Guatemala dice utilizar las estadísticas para evaluar su propio desempeño. Se presta muy poca atención a la calidad de las estadísticas, más allá de la obligación formal de reportar cifras gruesas.

iniciativas policiales en esta área. Sin embargo ya indica una serie de dinámicas perturbadoras. Las reformas no parecen haber reorientado de manera significativa la asignación de recursos policiales, con el fin de mejorar los servicios a las comunidades previamente descuidados (o reprimidos). Las iniciativas gubernamentales, parecieran estar frecuentemente más motivadas por las relaciones públicas o por el deseo de compensar la ausencia de la policía, que por un interés serio por nuevos abordajes en materia de seguridad comunitaria. Casi todas estas iniciativas, han sido lanzadas con muy poca consideración al diseño de las políticas y funcionan con muy escasos recursos, un limitado apoyo institucional y con muy poca o ninguna regulación o supervisión.<sup>48</sup> Las principales excepciones de las experiencias examinadas acá son las dos iniciativas lanzadas por actores internacionales: los programas de IIDH y PIP-COM en El Salvador.

La función de las autoridades locales electas, pareciera ser altamente variable. En Guatemala, los alcaldes de antiguas áreas conflictivas están muy renuentes a abordar los temas de seguridad pública, sosteniendo que la seguridad es una preocupación del gobierno nacional y no del local. Sin embargo, en áreas menos conflictivas, algunos han desarrollado fuertes iniciativas de prevención contra el crimen. En áreas afluentes, las JLS han probado ser principalmente un mecanismo de generación de recursos para la policía. En El Salvador, un creciente número de alcaldes está cada vez más preocupado con los problemas de seguridad en sus comunidades, sin embargo no reciben apoyo o colaboración de la fuerza policial — a pesar de otras iniciativas policiales tendientes a reducir las tasas de criminalidad. Honduras despliega un rango de experiencias, desde colaboraciones comunitarias positivas pasando a acusaciones extremadamente alarmante de ejecuciones extrajudiciales. En cada uno de estos países, probablemente podríamos identificar cada una de estas variaciones en las distintas regiones y comunidades.

El involucramiento de la sociedad civil también ha sido muy limitado. Muchos sectores de la sociedad civil, particularmente el de los grupos de derechos humanos, observan similitudes entre la policía comunitaria y las iniciativas de comités locales de seguridad, con las prácticas de contra-insurgencia del pasado. Dados los cruentos abusos perpetrados bajo tales estructuras pasadas, muchos permanecen desconfiados ante tales abordajes en el contexto centroamericano, donde los mecanismos de rendición de cuentas, regulación y vigilancia permanecen débiles o ausentes.

También existe evidencia en un rango de áreas, que algunos miembros de comités han abusado de su posición con fines personales, mientras otros han cometido crímenes cuando han estado “de servicio”, sin embargo el Estado no asume responsabilidad alguna de sus acciones. Dada la falta de estado legal y de regulaciones, no existe ninguna claridad sobre la responsabilidad de sus acciones.

### Conclusiones

Este estudio es solo una revisión inicial y parcial de los temas en torno a las relaciones policía-comunidad y de algunas de las

Es evidente que se requiere de una mayor reflexión a la forma en que las técnicas de una policía comunitaria, desarrolladas en naciones ricas, se puedan transferir a naciones que continúan sufriendo de extrema pobreza y desigualdad, y además tienen que vencer el legado de la guerra y la represión. Esto no quiere decir, que los esfuerzos por mejorar las relaciones comunidad-policía no son necesarios, son necesitados con urgencia. Una meta clave de las reformas policiales democráticas debería ser, precisamente, la de proveer servicios policiales a las comunidades pobres y marginadas; la democratización de los servicios policiales debe garantizar que la seguridad ya no es solo para los adinerados y que la “seguridad” no viene bajo la forma de represión policial contra los pobres y las dichas “clases peligrosas”. Más aún, las respuestas locales y “populares” a la creciente inseguridad y violencia, pueden ser también altamente abusivas — tales como los linchamientos que se han vuelto comunes en Guatemala y han comenzado a aparecer en El Salvador y Honduras. Esto indica que muchas prácticas de policía comunitaria pueden servir tanto para controlar y reprimir a una comunidad, como pueden apoyar la solución colaborativa de problemas. Está claro que el entendimiento de los contextos locales es clave en la determinación del impacto y éxito de tales prácticas.

El estudio de Guatemala es, particularmente, interesante por sus implicaciones en los arreglos post-conflicto, ya que indica que la legitimidad local de la fuerza deberá ser reconstruida antes que puedan implementarse estrategias de seguridad y de mayor colaboración local en la prevención del crimen. La reforma policial nacional por sí misma no es suficiente para vencer el legado de la represión del pasado en el ámbito comunitario, primero deberán llevarse a cabo medidas para la construcción de la confianza, incluyendo esfuerzos para contar con una policía representativa de la comunidad local. Lastimosamente, el gobierno guatemalteco, no muestra ningún interés por abordar estos problemas.

En los esfuerzos por crear mecanismos locales de consulta sobre policía-comunidad y mejorar la seguridad comunitaria, hay muchas razones para estar preocupados por la falta de mecanismos de control en las iniciativas lanzadas en Guatemala y Honduras. Estas iniciativas parecieran ser, en el mejor de los casos, escasamente regulados y sin supervisión. Si se desea explorar aún más la policía comunitaria en Centroamérica, deberá buscarse una mayor participación comunitaria y de la sociedad civil, así como deberán desarrollarse marcos regulatorios y estándares nacionales claros, además deberán instituirse mecanismos de rendición de cuentas y vigilancia. El único proyecto que intentó llenar estos criterios fue el proyecto del IIDH,<sup>49</sup> y sus limitados logros indican la dificultad del desafío, que aún persiste, en reorientar la naturaleza de las relaciones policía-comunidad.

Por su parte, el experimento del PIP-COM parece ofrecer un modelo útil en el mejoramiento del manejo policial y las estrategias operacionales. Sin embargo, no parece mejorar la transparencia o incrementar la participación comunitaria, aunque el apoyo comunitario hacia la policía podría incrementarse con una mayor visibilidad de la policía y alguna reducción en las tasas de criminalidad. El PIP-COM parece haber producido algunos logros importantes en cuanto al mejoramiento del manejo policial y en la obtención de la reducción de algún nivel en la tasa de crímenes. Sin embargo, las preocupaciones expresadas por actores locales, al examinar el PIP-COM, y la decepción de algunos, indican la importancia de mantener metas y expectativas claras. El término de policía comunitaria, se ha convertido en una frase que trae muchas expectativas y muy pocos elementos claros. Existe la necesidad de una mayor precaución en la definición de “policía comunitaria,” en la medida que proyectos y estrategias son desarrollados e implementados en la región.

El proceso de sistematización de los criterios de evaluación, ha encontrado resistencia por parte de los comandantes locales, quienes se sienten amenazados por los procesos de evaluación o fallan en considerar su importancia.

Las reformas no parecen haber reorientado de manera significativa la asignación de recursos policiales, con el fin de mejorar los servicios a las comunidades previamente descuidados (o reprimidos). Las iniciativas gubernamentales parecieran estar frecuentemente más motivadas por las relaciones públicas que por un interés serio por nuevos abordajes en materia de seguridad comunitaria.

## Transparencia policial

El tema de la transparencia está elevándose al primer plano, tanto para los reformistas de la policía, para quienes la información inadecuada así como la no disponibilidad de la misma obstaculiza en gran medida el mejoramiento en el proceso de forjamiento de políticas, así como para las organizaciones de derechos humanos y otros sectores que tratan de monitorear las reformas policiales y de promover las prácticas democráticas.<sup>50</sup> La historia de espionaje político y el uso de inteligencia policial apunta la necesidad de introducir mecanismos de rendición de cuentas que puedan prevenir la recurrencia de prácticas abusivas del pasado. Viniendo de esta experiencia, muchos grupos de derechos humanos, sociedad civil y sectores políticos han desconfiado profundamente de las actividades de inteligencia de la policía.

Sin embargo, hay un creciente reconocimiento en cuanto a que la policía debe mejorar sus capacidades de recabación de información y de análisis, si es que se desea que enfrenten el crimen de una manera más efectiva. Aún después de las profundas reformas policiales en Centroamérica, las fuerzas policiales han tendido a continuar con estrategias altamente reactivas, generalmente dominadas por ubicaciones fijas y patrullajes rutinarios. Las investigaciones y experiencias en los Estados Unidos y otros países indican que las estrategias policiales basadas en la información, que identifican claramente los focos del crimen o los patrones son mucho más efectivas. Además, la policía es, o debería ser una fuente clave de información sobre los temas del crimen para los forjadores de políticas. Las decisiones relativas a la asignación de recursos serán más efectivas si están basadas en documentación sólida de dinámicas y tendencias. Por otro lado, el acceso público a tal información es necesario para promover un público y un debate de política más informado y mantener a los forjadores de políticas responsables de las mismas a través de la demostración de los resultados obtenidos de sus decisiones y asignación de recursos.

Así, hay un agudo interés en cuanto a temas de recabación y análisis de información, en términos tanto de transparencia como de efectividad. Los aspectos considerados por los investigadores bajo este tema, abordaron la producción y uso de la información sobre el crimen y el ejercicio policial, tanto internamente en el manejo policial, como externamente en debates y el forjamiento de políticas. De manera particular, los investigadores subrayaron el tema del acceso público a la información y la naturaleza de los debates públicos sobre temas del crimen, violencia y trabajo policial.

### *La Producción y Uso de la Información al interior de la Policía*

El esfuerzo más serio en la región, por mejorar los sistemas de información se ha llevado a cabo en **El Salvador** bajo el actual Director General de la PNC, Mauricio Sandoval. La debilidad en los sistemas de información había sido identificada, previamente, tanto por la ONU como por el CNSP, como una prioridad para la construcción de la capacidad institucional de la PNC. Los esfuerzos por crear sistemas zozobraron, debido en gran parte a la debilidad gerencial. Fue hasta en 1997-98 que la PNC salvadoreña, comenzó a captar datos sobre crímenes mayores, tales como homicidios, robo de vehículos y robos mayores. Sin embargo, la recabación de datos no fue sistematizada entre las distintas divisiones de la policía y los departamentos regionales.

En 1999, Sandoval estableció una nueva estructura para recabación de datos con una unidad centralizada de estadística policial (Unidad de Estadística Policial, UEP) encargada de captar y procesar los datos recibidos de las unidades regionales y locales. Primero la información es cotejada y analizada a nivel regional (delegaciones territoriales). El esfuerzo pretende que las delegaciones regionales analicen sus estadísticas de crimen en sus regiones y desarrollen planes operacionales de corto y mediano plazo, basados en sus análisis.



En la actualidad, la PNC está trabajando por llegar a un sistema que les permita generar indicadores de efectividad, tales como estadísticas de crimen detalladas por 1,000 y 100,000 habitantes; número de arrestos por cada 100 policías; número de arrestos por categoría de crimen: número de decomisos; y calcular la distribución de la fuerza tanto en el ámbito regional como nacional. Esto con el fin de permitir el seguimiento de las tendencias del crimen en cada región y establecer una correlación entre el tamaño de la población, la tasa de criminalidad y el número de policías asignados al área y su efectividad.<sup>51</sup> Otro proceso de evaluación institucional es el de identificar áreas débiles claves y brindar insumos para un manual de organización completo. La unidad a cargo, Unidad de Planificación Institucional (UPI), también se le dio la tarea de desarrollar un plan institucional para el período del gobierno de Flores (1999-2004).

En octubre del 2000, Sandoval lanzó el programa EFICACIA, con reuniones semanales con los comandantes regionales y jefes de unidades especiales, para revisar la situación y la respuesta policial. Estas reuniones, han permitido alguna participación por parte de las agencias internacionales cooperantes, el CNSP, la academia de policía y algunos individuos del sector privado y los medios. Las reuniones son utilizadas para decidir sobre transferencias de liderazgos y asignaciones, estrategias policiales adecuadas para responder a las necesidades de seguridad de un área y los recursos respectivos requeridos.<sup>52</sup>

Dos años después que Sandoval asumiese la dirección, los nuevos sistemas de información y evaluación, aún permanecen como un trabajo en progreso. Uno de los problemas es la resistencia policial y la falta de capacidad. A nivel local, gran parte del personal que ingresa los datos no ha recibido entrenamiento y tienen dificultad en la asignación correcta de los incidentes entre las distintas categorías. Muchas estaciones de policía local carecen de computadoras, además las capacidades de informática a nivel nacional son limitadas e impiden el rápido computo y análisis de los datos.

Aún más problemática es la resistencia de los supervisores y oficiales locales. Los comandantes locales, quienes tienden a continuar aplicando respuestas altamente reactivas y de corto plazo a los problemas locales, parecieran no estar persuadidos de la importancia de la información en el trabajo policial. Estos no brindan los recursos adecuados al sistema de información y tienden a tomar personal asignado a estas funciones y asignarles en otras tareas. La frecuente rotación de personal, impide el desarrollo de habilidades y conocimiento. Algunas estaciones locales de policía, cuando se les requiere envíen sus datos de manera inmediata, simplemente vuelven a enviar estadísticas de meses anteriores.<sup>53</sup> La UEP está trabajando en estos problemas, reuniéndose con los jefes delegacionales, y considerando designar inspectores para supervisar la calidad de estos procesos y brindar capacitación adicional. Algunas autoridades señalan que el proceso de sistematización de los criterios de evaluación, ha encontrado resistencia por parte de los comandantes locales, quienes se sienten amenazados por los procesos de evaluación o fallan en considerar su importancia.

El nivel de cooperación entre los departamentos de la PNC es también limitado, con escasa cooperación más allá del intercambio de datos entre las UEP y la UPI. Una más amplia cooperación y coordinación inter-institucional, continúa siendo un tema significativo. Al cruzar datos sobre las cifras de homicidios, entre los datos de la policía con datos de la Fiscalía General de la República, se encontró que la Fiscalía reportaba un nivel de crimen estable, mientras que la policía presentaba una disminución. Un estudio de la Unión Europea determinaba una reducción en la tasa de homicidios de 4.3 por ciento, mientras que la policía reclamaba un diez por ciento de reducción en el mismo

En El Salvador, no existen mecanismos que permitan a los ciudadanos el acceso a la información generada por las agencias gubernamentales y muchas autoridades policiales aún guardan información sobre temas de seguridad como confidenciales.



JEREMY BIGWOOD

En Guatemala, la ley orgánica de la policía y otra legislación que regula a la policía sufre de serias fallas. La ley policial otorga la categoría de "secreto profesional" a toda la información obtenida a través del ejercicio de sus deberes.

1993, solo Mario René Cifuentes hizo un serio esfuerzo por abordar el problema,<sup>54</sup> y fue removido de su cargo después de tan solo tres meses. Sus esfuerzos por mejorar la recabación de datos y utilizarlos, no fueron continuados por los siguientes directores.

La información policial es recopilado semanalmente en la oficina de distrito, que brinda figuras mensuales por rubro a las autoridades, quienes compilan las estadísticas de crimen a nivel nacional mensualmente. Ha habido algún progreso en la capacitación de policías en la recabación de datos, pero casi ninguno en el análisis de los mismos. Más allá de brindar información sobre las denuncias recibidas por la policía, las cifras estadísticas gruesas de arrestos y otras acciones policiales, son de poca utilidad para la evaluación o el forjamiento de políticas.<sup>55</sup> Por ejemplo, las estadísticas no especifican la razón de los arrestos, de esta manera la policía no puede comparar el número de denuncias de crímenes específicos y el número de arrestos por tal crimen. Aún los datos más fundamentales, frecuentemente hacen falta o las cifras son disputadas.<sup>56</sup> Hasta hace poco, no había un tan solo formulario para reporte de crímenes, más bien cada estación de policía utilizaba su propia forma, obstaculizando la recabación consistente de una estadística nacional. ICITAP ayudó a la Policía Nacional Civil de Guatemala a

período. Las estadísticas de homicidios del año 1999, presentaban una mayor variación entre 2,278 reportados por la PNC y 3,845 reportados por la Fiscalía (dos instituciones que se suponen trabajan en estrecha coordinación y comparten los reportes de homicidios entre sí). En el caso de homicidios, donde pocos incidentes no son reportados, es particularmente difícil explicar estas diferencias masivas. Los representantes ejecutivos de las instituciones, no pueden ofrecer explicación alguna y dicen que están tratando de encontrar las razones de tales discrepancias, pero no hay un esfuerzo inter-institucional por coordinar los sistemas de datos, cruzar los hallazgos e identificar y corregir los orígenes del problema.

La PNC de Guatemala dice utilizar las estadísticas para evaluar su propio desempeño, basado en las fluctuaciones de las tasas de criminalidad a nivel general. La PNC asevera que sus tasas de detención indican eficiencia, pero brindan únicamente cifras globales sobre el número de arrestos sin mayor información sobre el tipo de crímenes o el resultado de las investigaciones. La aseveración de la PNC, tiene poco o ningún significado, dado el alto número de arrestos hechos de manera *en flagrante* y por ofensas menores que nunca llegan a juicio. Se presta muy poca atención a la calidad de las estadísticas, más allá de la obligación formal de reportar cifras gruesas.

De los cinco directores de la PNC, desde

desarrollar un formulario uniforme para reportar crímenes, pero las autoridades policiales dejaron su uso a discreción de los comandantes policiales locales y las serias inconsistencias continúan. Cada estación y sub-estación compila sus propios datos de los reportes ciudadanos y la policía llena una hoja de reporte.

No hay un esfuerzo por compensar la debilidad de la información policial con encuestas de victimización. Las autoridades indican que carecen de los recursos para conducir encuestas regulares. Las encuestas conducidas por las organizaciones privadas brindan alguna información útil, pero las autoridades no hacen esfuerzo alguno por utilizarlas. También, debido a diferencias metodológicas, muchos de los resultados brindados por las encuestas privadas son de difícil utilización y comparación con las estadísticas policiales. Por ejemplo, mientras una encuesta reciente indicaba el incremento en el uso de armas de fuego en los homicidios, las estadísticas policiales no reportaban el tipo de arma utilizado.

Es importante indicar que la policía está lejos de ser la única en estas pobres prácticas, las cuales son típicas en las instituciones estatales de Guatemala. MINUGUA indica que el Ministerio Público también falla en la actualización y uso de sus estadísticas.<sup>58</sup> Existen diferencias mayores en la colección de datos entre las diferentes instituciones del sistema judicial penal. Por ejemplo, a pesar de los esfuerzos por instituir un nuevo sistema de manejo de casos, en donde se asignaría un número único al caso, a ser utilizado en todo el sistema judicial penal, cada institución sigue utilizando su propio sistema de numeración de casos.

En **Honduras**, la policía elabora reportes diarios de crímenes. En teoría, la información es utilizada para la planificación operacional y la asignación de recursos. En la práctica, la asignación de personal y recursos es llevada a cabo de manera improvisada y reactiva. La misma policía indica que el actual setenta por ciento de sus acciones son reactivas, mientras que un treinta por ciento son preventivas. En la actualidad están recibiendo asistencia estadounidense de ICITAP, en apoyo a un esfuerzo por desarrollar un mapeo computarizado del crimen.

La información disponible al público, brinda niveles del crimen agrupados en tres grandes categorías: crímenes contra la vida, crímenes contra la propiedad y otros crímenes. La información carece de detalles importantes, lo cual limita su utilidad en el trabajo de forjamiento de políticas. Carece de información en cuanto al tiempo o el lugar del incidente, por ejemplo, o en cuanto a la edad o sexo de las víctimas y perpetradores. De esta manera, el congreso debate sobre propuestas para reducir la edad para la responsabilidad criminal, con el fin de controlar la ola de violencia asociada a las pandillas de jóvenes, pero no existen estadísticas de crimen capaces de demostrar si en realidad son los jóvenes los responsables del incremento del número de incidentes.

Los investigadores enfrentaron alguna dificultad en la obtención de mayor información en cuanto al uso de la información en el manejo policial. Esto refleja, en parte, la falta de transparencia en el trabajo policial. Los investigadores también consideran, basándose en comentarios de una serie de oficiales de la policía, que la policía tiene una dificultad considerable en reunir la información que solicitan y brindar insumos para el manejo policial.

### **Conclusiones**

Se pueden observar claras tendencias a lo largo de los sistemas de información policial en cada país.

Las organizaciones de los derechos humanos han tenido a enfocarse en casos individuales de abuso policial o simplemente reaccionan a los problemas. Éstas raramente miran más allá del escándalo inmediato, omitiendo la debilidad estructural en materia de capacitación, doctrina y cultura.

La información policial debería estar disponible al público, excepto en el caso de investigaciones criminales en curso en los que únicamente las partes involucradas al caso tienen acceso.

Persistencia de una grave debilidad en la recabación de datos:

- ▶ Las categorías de los datos compilados, no brindan el detalle adecuado, que permita el apoyo a un mejor trabajo policial y de prevención del crimen;
- ▶ Los pobres niveles de educación en las fuerzas policiales, impiden la exacta recabación de datos criminales, en la medida en que los agentes policiales son frecuentemente incapaces de completar los formularios de manera adecuada;
- ▶ Los comandantes de nivel medio, comandantes locales y supervisores de línea, tienen muy poca comprensión de la importancia de un trabajo policial basado en la información. Estos no valoran o priorizan la recabación de información y están renuentes a revisar y adaptar sus prácticas operacionales sobre la base de los datos y el análisis.

En Honduras, la policía pareciera estar consciente de los problemas, pero no es claro si están tomando las medidas adecuadas para reformar y mejorar sus prácticas. Mientras en Guatemala no existe interés; de hecho, es más frecuente una activa falta de interés en cuanto a cambiar un sistema, que en la actualidad sirve a los intereses personales y políticos, impidiendo así activamente la transparencia. El Salvador representa el único esfuerzo realmente serio por enfrentar estos temas, y los problemas reportados son un buen indicador de los retos que enfrenta la profesionalización del trabajo policial en la región. Sin embargo, como se indica en la siguiente sección, hay algunas razones para preocuparse por las tendencias en cuanto a la información y análisis policial en El Salvador. Más ampliamente, los esfuerzos por coordinar la información sobre crímenes entre las agencias involucradas en distintos aspectos del sistema judicial penal (o con el registro nacional de muertes) son limitados y en la práctica, han enfrentado resistencia institucional y/o serias dificultades técnicas.

### **Transparencia policial y el acceso y uso externo de la información**

La constitución de El Salvador establece el derecho de los ciudadanos a solicitar, por escrito, información a representantes públicos sobre temas relativos a sus funciones. Los representantes deberán responder por escrito. El Salvador, además, es parte de la Convención interamericana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos los cuales, en sus artículos 13 y 19 respectivamente, reconocen el derecho de todas las personas a ver, recibir y difundir información como un aspecto central de su derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, no existen mecanismos que permitan a los ciudadanos el acceso a la información generada por las agencias gubernamentales y muchas autoridades policiales aún guardan información sobre temas de seguridad como confidenciales. En teoría, la información policial debería estar disponible al público, excepto en el caso de investigaciones criminales en curso en los que únicamente las partes involucradas al caso tienen acceso. En la práctica, la policía brinda con frecuencia informaciones a la prensa sobre casos que están siendo investigados.

El Director General de la PNC, Sandoval, crea la Unidad de Comunicaciones y Relaciones Públicas, bajo la dirección de su oficina, para manejar las solicitudes de información. A pesar de este esfuerzo por formalizar el sistema, no hay criterios para determinar cuando la información debería ser brindada en respuesta a una solicitud verbal y cuándo se requiere una solicitud escrita. Esto crea, algunas veces, un proceso laberíntico para aquellos que buscan información. En la experiencia del equipo investigador salvadoreño, una mayor centralización tiende a impedir el acceso a la información. Cuando los investigadores solicitaban información (sobre disciplina policial y estadísticas básicas) a las autoridades policiales nacionales, usualmente

requería de un extenso papeleo y una considerable inversión de tiempo, mientras que era mucho más fácil a nivel de las delegaciones. En el ámbito nacional, no existen plazos o rutinas establecidas para la liberación de información.

Las autoridades policiales declaran que a través de EFICACIA, las estadísticas son publicadas semanal y mensualmente, pero estas son únicamente difundidas entre los participantes de las reuniones. Esto impide el escrutinio social sobre la policía. Ciertamente, los investigadores en El Salvador, temen una creciente centralización de la información que podría amenazar la relativa apertura de los comandantes regionales y locales.

Un factor que permite la continuación de las pobres prácticas, es la falta de demanda externa de la información a la policía. Fuera de un creciente interés por parte de la prensa en las estadísticas de criminalidad, el número de personas que trata de obtener información de la policía es muy reducido, limitado a unas cuantas agencias gubernamentales y un puñado de académicos y ONGs, así como algunos actores internacionales. Muy pocas organizaciones de la sociedad civil están examinando el trabajo policial, debido en parte a los limitados recursos de financiamiento y a los limitados conocimientos sobre tales temas. Ninguna de las universidades imparten cursos de estudio sobre temas relevantes en torno a la seguridad pública, con excepción de una,<sup>58</sup> tampoco existen departamentos de criminología u otras disciplinas que estudien la seguridad pública, a pesar de la creciente atención a los temas del crimen y violencia. A pesar de las limitaciones de los estudios externos, se han hecho valiosas contribuciones y la relevancia en torno a los temas de crimen y violencia ha dado como resultado a que más grupos consideren el problema. Las autoridades salvadoreñas aún se resisten al escrutinio por parte de la sociedad civil, y su actitud es facilitada por el hecho de que muy pocos estudios han seguido a las campañas de abogacía que atraerían más atención a los hallazgos y recomendaciones.

La prensa salvadoreña ha tomado un papel crecientemente activo, demandando estadísticas criminales, analizándolas y generando debates sobre el trabajo policial y su efectividad. Esto se debe en parte a la nueva generación de jóvenes reporteros y de secciones especiales de periódicos dedicados al periodismo investigativo. El creciente acceso a las estadísticas policiales se debe, probablemente, a una mayor presión de los medios que a una creciente apertura por parte de la policía o de las autoridades gubernamentales. Además, los escándalos revelados por los medios, han provocado una rápida respuesta policial.<sup>59</sup> La apertura y profundización del debate público, con una participación más alta por parte de sectores no gubernamentales, aún tiene un camino por andar, ya que hay oficiales que aún tienden a argumentar que muchos aspectos de la seguridad son confidenciales o del exclusivo dominio del gobierno.

En **Guatemala**, la ley orgánica de la policía y otra legislación que regula a la policía sufre de serias fallas. La ley policial otorga la categoría de "secreto profesional" a toda la información obtenida a través del ejercicio de sus deberes. Esto parece entrar en conflicto con la disposición constitucional (Artículos 30 y 31) del amplio derecho a la información y el acceso público a la información oficial. La ley refleja una fuerte tendencia a considerar los aspectos de seguridad, incluyendo las tasas de criminalidad, como temas confidenciales. Aún no existe una publicación regular sobre las estadísticas de crímenes. En marzo del 2001, el Vice Ministro de Gobernación, declaró que las estadísticas de crímenes serían publicadas trimestralmente, pero nada ha sucedido hasta la fecha. El acceso de las organizaciones de la sociedad civil, a los datos ha dependido de la actitud particular de los Ministros.<sup>60</sup> De manera frustrante, las autoridades mostraban documentos a los investigadores durante las entrevistas, pero nunca les facilitaban copias de los mismos.

La falta de demanda externa de la información a la policía permite la continuación de pobres prácticas. Fuera de un creciente interés por parte de la prensa en las estadísticas de criminalidad, el número de personas que trata de obtener información de la policía es muy reducido, limitado a unas cuantas agencias gubernamentales y un puñado de académicos y ONGs, así como algunos actores internacionales.



RYAN BELER

ICITAP trató de trabajar con la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP), para desarrollar un sistema mensual de reportes sobre la mala conducta policial, detallándola por tipo de incidente, ubicación y rango del oficial involucrado. Esto inició en Enero del 2000, pero si no se institucionaliza simplemente se convertirá en otra iniciativa del director que será abandonada por su sucesor. La ORP envía estadísticas mensuales al Director de la PNC y a los jefes de unidad y regionales, así como brinda un reporte mensual al presidente. Algunas estadísticas fueron publicadas. Los grupos de la sociedad civil pueden solicitar por escrito, estas estadísticas a la ORP, pero únicamente han obtenido estadísticas que cubren períodos limitados.

La prensa guatemalteca ha reportado escándalos policiales así como temas sobre el crimen. Los reportajes de prensa obligan a las autoridades a responder, pero los representantes gubernamentales frecuentemente realizan declaraciones contradictorias y ofrecen estadísticas débiles y distorsionadas para argumentar su caso. Como resultado, su información pierde credibilidad. Las estadísticas policiales, se elaboran con frecuencia, en un esfuerzo por rebatir las historias sobre el incremento del crimen, lo que fortalece la percepción de que las estadísticas son politizadas y manipuladas. Bajo el actual gobierno, menos información se ha puesto a disposición y distintas facciones al interior

del gobierno disputan sus diferencias con polémicos ataques en los medios.

El impacto de los reportajes de prensa sobre los debates en torno a la seguridad pública esta limitado. Si bien la cobertura de los medios sobre el trabajo policial se ha incrementado desde el inicio de la reforma, esta tiende a responder a situaciones y problemas específicos, y muy raramente aborda temas amplios.

No existen mecanismos formales para los grupos o individuos de la sociedad civil, para solicitar y obtener información oficial (aunque a la fecha, las organizaciones tampoco han abogado por su creación). Las ONGs son débiles y no han sido capaces de abrir mayores espacios para el análisis y discusión. Existe muy poco monitoreo sostenido. Las organizaciones de los derechos humanos han tendido a enfocarse en casos individuales de abuso policial o simplemente reaccionan a los problemas. Éstas raramente miran más allá del escándalo inmediato, omitiendo la debilidad estructural en materia de capacitación, doctrina y cultura. Ésto también contribuye a la falta de un debate más informado sobre la PNC.

Desde los acuerdos de paz, MINUGUA, ha jugado un papel clave en traer a la luz los problemas de derechos humanos — incluyendo el reporte de agosto del 2000, en el cual se detallan serios abusos policiales, encubiertos por los superiores. Las autoridades guatemaltecas a menudo han respondido criticando a estos reportes, calificándolos de injustificados ataques a la soberanía del país. No obstante, MINUGUA ha jugado un papel clave, aunque sus hallazgos no son siempre aceptados

El continuado involucramiento militar en las tareas de seguridad alimenta la actitud, aún prevaleciente, de que para ser fuertes ante al crimen se requiere de un abordaje policial represivo.

o adoptados por las autoridades. Sus recursos y acceso, han hecho de MINUGUA un recurso valioso de información y pericia en la reforma policial y el registro de los derechos humanos de la PNC.

Confrontar la impunidad militar o los continuados abusos de la policía puede ser peligroso en Guatemala, tal como lo demuestran los recientes ataques a las organizaciones de derechos humanos y Casa Alianza, un grupo que está llevando a juicio a la policía por el asesinato de niños de la calle. Si bien una serie de organizaciones están desarrollando la capacidad de monitoreo sobre la reforma de seguridad pública, ninguna organización de derechos humanos, está monitoreando el abuso policial de manera sistemática. Como en El Salvador, donde un creciente número de grupos académicos y de pensamiento están comenzando a trabajar en temas de seguridad pública, pero sus abordajes no son siempre muy inclusivos o coordinados y muchas veces demasiado teóricos. La salida de MINUGUA, programada para el 2003, levanta serias preocupaciones en cuanto al futuro del trabajo policial y la transparencia de la seguridad pública, bajo un gobierno electo sobre una plataforma de ley y orden, y asociado a las pasadas atrocidades a los derechos humanos.

Mientras los abusos a los derechos humanos continúan siendo un tema de interés público en Guatemala, estos son frecuentemente opacados por los temas de crimen y violencia. A pesar de que un 67 por ciento de los guatemaltecos, asocian a los militares con actos criminales, el 52 por ciento apoya su involucramiento en el combate al crimen. A mediados del 2001, el congreso guatemalteco aprobó la extensión indefinida de los patrullajes conjuntos militares-policía, a pesar de la falta de evidencia en cuanto a su efectividad. No hubo un debate serio sobre esta aprobación, ya que la actual oposición apoya el patrullaje conjunto, los cuales dieron inicio bajo el gobierno anterior. Los patrullajes conjuntos, socavan de hecho a la policía, ya que todos los costos militares, asociados a estos patrullajes son pagados del presupuesto de la policía. Mientras tanto, muchas estaciones de policía carecen de combustible para sus vehículos y de otros recursos básicos.

En **Honduras**, existe una cobertura regular de los medios sobre el tema de la criminalidad, incluyendo la publicación regular de estadísticas oficiales en los periódicos y televisión.

Los investigadores hondureños, examinaron las opiniones de la sociedad civil en torno a la reforma policial, a través de una serie de cuatro talleres regionales con 200 participantes. Los participantes, indicaron que el récord de los derechos humanos en la policía ha mejorado, y que el nivel de corrupción ha disminuido aunque persiste como un serio problema. Los participantes no estaban al tanto de las tasas de criminalidad, y buena parte de su percepción sobre la seguridad era inferida de los reportajes de los medios — generalmente historias sensacionalistas sobre crímenes.

Los participantes a los talleres expresaron que no tenían información sobre los procesos disciplinarios de la policía ni de sus resultados. Ellos consideraban que el gobierno en general carece de transparencia, particularmente la policía que está acostumbrada a ocultar información. Los hondureños prefieren presentar toda denuncia de abuso policial ante la Procuraduría de Derechos Humanos, ya que temen a represalias por parte de la policía. Los participantes indicaron que en la actualidad, la policía brinda más información cuando realizan un arresto. Los grupos de la sociedad civil consideran que la policía rechaza su involucramiento en temas de la seguridad pública — como lo pudieron constatar por su actitud hacia CONASIN— prefiriendo establecer lazos con residentes individuales a través de los comités locales de seguridad.

La función de la sociedad civil en los temas de seguridad pública continúa siendo débil, debe a la histórica relación antagónica entre las fuerzas de seguridad y la sociedad civil, y la historia de ataques hacia la sociedad civil. Al igual que las comunidades, las organizaciones mantienen una profunda desconfianza hacia las reformas de seguridad, aún comprendiendo que tales reformas son cruciales.

El principal de gobierno transparente aún continúa siendo resistido por las autoridades gubernamentales, particularmente en el ámbito de asuntos de seguridad, donde la información, históricamente, ha sido guardada al interior del aparato de seguridad y ha sido clasificado como secreta.

## Conclusiones

Los estándares y procesos para crear una mayor transparencia en los gobiernos de Centroamérica, aún tienen que ser desarrollados. El principal de gobierno transparente aún continúa siendo resistido por las autoridades gubernamentales, particularmente en el ámbito de asuntos de seguridad, donde la información, históricamente, ha sido guardada al interior del aparato de seguridad y ha sido clasificada como secreta. Sin embargo, los temas son también nuevos para sectores de la sociedad civil que no se han enfocado de manera extensiva o han abogado de manera efectiva para crear una mayor apertura en los temas de políticas y prácticas de seguridad pública.

A nivel oficial, las autoridades gubernamentales buscan controlar y manipular la información con objetivos políticos o de auto-protección. Las autoridades policiales tienden a resistir la creciente apertura, aunque hay algunas mejoras. Las prácticas en los países incluidos en el estudio, varían desde la verdaderamente abismales que continúan en Guatemala, a una relativa apertura pero pobre en las prácticas de manejo de datos en Honduras, a esfuerzos importantes para mejorar la información en El Salvador. Sin embargo, el abordaje centralizado, de arriba hacia abajo, y el hecho de que las mejoras en el manejo de la información en El Salvador están siendo promovidas por el antiguo jefe de inteligencia presidencial, da peso a las preocupaciones de la sociedad civil en cuanto a al potencial abuso en el manejo de la información en la PNC salvadoreña.

En general, la función de los distintos sectores — policía, prensa y sociedad civil entre otros — también varía de manera considerable entre estos países. Una muy seria preocupación es la ausencia total o la falta de procesos adecuados para obtener información oficial. La prensa juega acá un papel clave, pero la sociedad civil aún enfrenta de lleno los serios desafíos en cuanto a la apertura del gobierno y mejorar la transparencia en todos los niveles. Necesitan desarrollarse propuestas de mecanismos apropiados para acceder a la información y deberán construirse coaliciones más amplias entre los sectores de la sociedad civil con fuerte interés en mejorar la transparencia del gobierno a lo largo de toda la gama de funciones y servicios oficiales.

Existe un creciente acceso a la información en torno al trabajo policial y prácticas de seguridad pública — el mismo trabajo realizado por este proyecto de investigación habla de esta realidad. Sin embargo, el análisis y discusión serio de estos temas aún permanece a nivel de la elite y tiene muy poco impacto sobre los debates de políticas que continúan respondiendo a la alarma pública sobre la inseguridad, haciendo eco a la popularidad de los abordajes de “mano dura contra el crimen”, a pesar de los claros peligros que esto conlleva. En una época de reformas policiales que buscan democratizar las prácticas institucionales, es perturbador observar la falta de sustentación en los debates públicos y de políticas, que carecen de estadísticas sobre tasas de criminalidad y dinámicas, o de una amplia variedad de alternativas de combate y prevención al crimen. En su lugar, el apoyo popular a respuestas policiales crueles y autoritarias favorece el rechazo oficial a los mecanismos de vigilancia, de los cuales las autoridades argumentan que tales medidas obstaculizarían sus esfuerzos en el combate al crimen.

## Conclusiones y recomendaciones

La investigación conducida por este proyecto indica el cambio en el ambiente de seguridad, después de las reformas policiales en Centroamérica, en al menos dos formas. Primero, la información recabada por los investigadores — si bien con considerable dificultad y algunas serias brechas — demuestra un nuevo e importante grado de apertura y la posibilidad de una mayor atención de la sociedad civil a los temas de



seguridad después de las reformas. Segundo, las organizaciones en este proyecto y otros grupos de la sociedad civil están yendo más allá de la documentación y están buscando reorientar el trabajo pasando de enfocarse en el abuso, al examen de reformas institucionales y temas específicos en el manejo y desempeño de la policía. Dicho esto, la investigación claramente demuestra que estos logros son limitados, frágiles y requieren de una continuada atención y presión para ser consolidados.

Cada uno de los procesos de reforma de país, han tenido un impacto importante en cuanto a mejorar la legitimidad de la nueva policía. También han contribuido a reducir los abusos a los derechos humanos y los niveles de corrupción — a pesar de que ambos continúan siendo problemas significativos en cada una de estas fuerzas policiales. También otros problemas continúan de igual manera. La policía con frecuencia solicita el pago por sus servicios y en muchos lugares — particularmente en las áreas rurales — la presencia policial continúa siendo limitada o inexistente.

Lo que es menos evidente, es el impacto de las reformas en la eficacia de la policía. La denuncia de crímenes sigue siendo baja, debido principalmente a la percepción de que la policía es ineficaz, y que la denuncia del crimen no producirá ningún resultado, y también debido a la percepción de que el trabajo de la policía va de la mano con los criminales. La policía reformada es percibida como débil y esto alimenta el apoyo para el continuado involucramiento militar en las tareas de seguridad en El Salvador y Guatemala, alimentando la actitud, aún prevaleciente, de que para ser fuertes ante el crimen se requiere de un abordaje policial represivo.

A pesar de las diferencias en cada proceso, se puede hacer una amplia evaluación de los progresos, en cada país, en cuanto a la reforma policial.

Es evidente que la reforma policial en **El Salvador** es la que ha ido más lejos, de las tres examinadas acá. Es el único país donde el gobierno ha articulado una política de seguridad pública y está realizando un esfuerzo serio por abordar la debilidad gerencial y operacional de la PNC. A pesar de la resistencia interna de la policía a los cambios en las prácticas operacionales y a los nuevos sistemas de información y de manejo, las reformas parecieran ir en marcha de manera seria. Sin embargo, hay un motivo de preocupación en cuanto a que la profesionalización y reestructuración de la policía, dé entre otros resultados, un incremento en el poder y control del Director General de la PNC. Esto se obtendría al costo de reducir la supervisión y la transparencia. Estas preocupaciones se incrementan por el deslucido record sobre temas de disciplina policial, a pesar del involucramiento policial en serios crímenes. Queda por ver si la depuración al interior de la fuerza policial — un proceso disparado por las revelaciones de la prensa en torno al mal proceder policial — corregirá los persistentes problemas de la PNC, aún débil en su mecanismo disciplinario.

En **Guatemala** el rápido ritmo de la reforma y el masivo reciclaje de la antigua policía en la PNC, ha conducido a bajos niveles de confianza pública en la nueva fuerza, a pesar de que hay un amplio reconocimiento de que la policía ya no es tan corrupta en cuanto a demandar sobornos y pagos por sus servicios. La baja confianza en la policía, se ve agravada por la presencia de individuos implicados en serios abusos a los derechos humanos en el pasado, quienes ahora están en el gobierno y en posiciones ejecutivas de la seguridad pública, así como el involucramiento de la PNC en continuas violaciones a los derechos humanos. Esto afecta, particularmente, a los sectores de la sociedad civil y áreas indígenas que fueron de las más afectadas durante el conflicto. El gobierno no muestra voluntad de actuar en conformidad al compromiso adquirido en los acuerdos de paz por una policía multiétnica y multicultural — un paso clave para vencer la dificultad en las

Mientras que reformas significativas se han llevado a cabo, el nivel de consolidación institucional del trabajo policial democrática continúa siendo limitado y altamente dependiente de la calidad del liderazgo individual.

Un problema conceptual en las reformas policiales en Centroamérica es el abrumador enfoque en la institución policial en sí misma, con un muy limitado involucramiento de los forjadores de políticas y de sectores civiles más amplios.

relaciones policía-comunidad en áreas indígenas traumatizadas por la guerra. La reacción pública amplia frente a la debilidad de la policía en controlar la creciente criminalidad es la de otorgar un apoyo masivo al involucramiento militar en el trabajo policial. El forjamiento de políticas continúa siendo débil, determinadas por el Ministro de Gobernación ante la ausencia de una política nacional de seguridad pública. De esta manera, las políticas cambian con cada cambio en el gabinete — una sucesión frecuente. La inestabilidad de las posiciones principales en la policía, agrava estas tendencias y sus resultados negativos, mientras que las distintas facciones en el gobierno y de la antigua fuerza policial luchan por las posiciones de poder en la nueva PNC.

En **Honduras**, las entrevistas que examinaron las actitudes de la policía y la sociedad civil hacia las reformas indicaron algunas fuertes diferencias en la percepción y “evaluación” del proceso. La policía considera que hay una mejora relevante en las relaciones comunitarias a partir de la reforma. A pesar de los fracasos de CONASIN, la policía considera que están sujetos a un escrutinio externo significativo — principalmente por parte de los ciudadanos, sociedad civil y la prensa. Desde su punto de vista, el temor hacia la policía ha cesado y se ha establecido un importante nivel de transparencia. La percepción de los ciudadanos es contrastante, donde muy pocos tienen un claro entendimiento de las reformas, y ha habido algún grado de erosión en la confianza pública en el proceso. La confianza pública en la policía investigativa (DGIC), creada como el primer paso del proceso de reforma en Honduras, ha decaído después de su remoción del Ministerio Público y su posterior reintegración al secretariado de seguridad. La DGIC también sufrió una erosión en los recursos y apoyo político, debido a que la antigua Secretaria de Seguridad, Elizabeth Chuiz, condujo una política nociva, favoreciendo la policía preventiva sobre la investigativa, a quienes ella consideraba hostiles debido a que habían tratado de permanecer bajo la autoridad del Ministerio Público. Las continuas y serias violaciones a los derechos humanos — incluyendo el alarmante número de asesinatos de niños de la calle y abusos de los comités locales de seguridad en algunas áreas — también han contribuido al escepticismo público sobre la profundidad real de las reformas.

Cada capítulo y sección de este reporte presenta conclusiones específicas relativas a los tres temas de la investigación. Las siguientes conclusiones se enfocan en las tendencias y rasgos más amplios de la reforma policial en Centroamérica.

Mientras que reformas significativas se han llevado a cabo, el nivel de consolidación institucional del trabajo policial democrático continúa siendo limitado y altamente dependiente de la calidad del liderazgo individual. Las buenas prácticas son fácilmente socavadas, mientras que los nuevos líderes deben luchar, no sólo por el desarrollo de políticas y ponerlas en práctica, sino además por construir la capacidad institucional que apoye y de sostenimiento a la implementación de las mismas. Esto es cierto, no sólo para la policía y las autoridades políticas a cargo del trabajo policial, sino también para las instituciones sobre las que recae la función de escrutinio, como la oficina de Procuraduría de los Derechos Humanos en El Salvador.

Un problema conceptual en las reformas policiales en Centroamérica es el abrumador enfoque en la institución policial en sí, con un muy limitado involucramiento de los forjadores de políticas y de sectores civiles más amplios. Por su parte, la asistencia internacional ha tendido a tratar las reformas policiales principalmente como una transferencia de habilidades de profesionales de la policía internacional hacia la policía nacional. El avance en la construcción de capacidades en el Estado y la promoción del desarrollo de las bases públicas pro-reforma es extremadamente limitado. Conforme los niveles de criminalidad aumentan y el público llama a acciones más fuertes en contra

del crimen ¿quién protegerá los avances de las reformas y los valores democráticos del trabajo policial?

Las principales autoridades gubernamentales en la región, muestran muy poco interés en el desarrollo de estrategias nacionales serias para abordar el crimen y la violencia. La capacidad de desarrollo de políticas en las oficinas ejecutivas y parlamentarias permanece débil, con escaso liderazgo y demasiada retórica autoritaria. Sólo El Salvador cuenta con una estrategia nacional de seguridad pública que orienta el desarrollo de políticas y marca las prioridades.

El abordaje más estratégico de El Salvador, el cual incluye esfuerzos específicos en contra del secuestro y el programa PIP-COM, parece estar dando algunos resultados. Las autoridades declaran que la tasa de criminalidad está disminuyendo, mientras otros cuestionan esta consideración, el dramático incremento en las tasas de criminalidad pareciera haber llegado a la “cima” y pudiese haber comenzado a declinar. Sin embargo, la concentración y centralización concomitante del poder jerárquico en el caso salvadoreño, claramente indica que no hay una clara y simple correlación entre la profesionalización de la policía y el trabajo policial democrático.

La función de la sociedad civil en los temas de seguridad pública continúa siendo débil. En parte, el fracaso de las ONGs en el monitoreo y abogacía de la reforma policial, se debe a la histórica relación antagónica entre las fuerzas de seguridad y la sociedad civil, y la historia de ataques hacia la sociedad civil. Al igual que las comunidades, las organizaciones mantienen una profunda desconfianza hacia las reformas de seguridad, aún comprendiendo que tales reformas son cruciales. En la medida en que abordan los temas de seguridad pública, los grupos cívicos enfrentan otros desafíos: los recursos son escasos y el trabajo es difícil. Las ONGs enfrentan una escarpada curva de aprendizaje sobre temas que se habían considerados del dominio militar — una institución que sigue siendo poderosa y que con frecuencia se resiste a las reformas en materia de seguridad pública. Así como en los aspectos institucionales de las reformas policiales, el desarrollo de la capacidad de la sociedad civil para apoyar y avanzar las prácticas democráticas en la seguridad pública, es también un proyecto a largo plazo que requiere de un continuado apoyo. La construcción de esta capacidad es esencial para proteger los avances de las frágiles reformas policiales y los esfuerzos para profundizar estos esfuerzos.

El involucramiento de la comunidad en la seguridad pública, también presenta profundos desafíos. La descentralización ofrece algunas promesas en cuanto a incrementar el escrutinio de la policía y mejorar el servicio que esta ofrece a las comunidades, en vez de continuar el modelo militarizado de jerarquía y de acciones centralizadas de la policía. Sin embargo, dado el potencial para el abuso por parte de las autoridades locales y, en algunas áreas, el apoyo local a las acciones autoritarias y hasta el linchamiento, existe una clara necesidad de incrementar el escrutinio de las prácticas locales de seguridad. Descentralizar el trabajo policial y delegar las responsabilidades sin estándares nacionales claras y exigibles, es buscar la generación de un problema. El entusiasmo por transferir modelos de “policía comunitaria” de países desarrollados, deberá estar moderado por una consideración realista de la debilidad de los mecanismos de control locales, aún si estos modelos ofreciesen algunas estrategias interesantes para hacer más responsable y efectiva a la policía local.

Lo que evidente es, que con el tiempo, hay un giro radical en la forma en las reformas policiales son evaluadas en estos escenarios. Las reformas que al principio fueron diseñadas y evaluadas sobre la base de su habilidad para vencer los problemas del pasado, son ahora evaluadas por su habilidad en enfrentar las altas tasas de criminalidad

La asistencia internacional ha tratado las reformas policiales principalmente como una transferencia de habilidades de profesionales de la policía internacional hacia la policía nacional. El avance en la construcción de capacidades en el Estado y la promoción del desarrollo de las bases públicas pro-reforma es extremadamente limitado.

## Lista de Acronimos

<b>CEPES</b>	Centro de Estudios Penales
<b>CNSP</b>	Consejo Nacional de Seguridad Pública
<b>CONASIN</b>	Consejo Nacional de Seguridad Interior
<b>DGIC</b>	Dirección General de Investigación Criminal
<b>FADS</b>	Familias y Amigos Contra el Crimen y el Secuestro
<b>FESPAD</b>	Fundación para el Estudio de la Aplicación del Derecho
<b>GCE</b>	Guardia Civil Española
<b>ICITAP</b>	Programa Internacional de Asistencia en Capacitación de Investigación
<b>IIDH</b>	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
<b>IECCPG</b>	Instituto para el Estudio Comparativo de Ciencias Penales
<b>IEPADES</b>	Instituto para la Capacitación en Desarrollo Sostenible

y violencia. Esto conduce a poner un creciente énfasis en la efectividad y menos preocupación por la transparencia de la policía. Esta es la causa de una considerable preocupación en una región donde muchas prácticas y actitudes autoritarias persisten y donde, esta investigación indica, las garantías de los derechos humanos en el trabajo policial aún no son de alta prioridad, para la policía o para los gobiernos. Con los gobiernos buscando políticas rápidas y de alto impacto para enfrentar el crimen, los derechos humanos son considerados cada vez con más frecuencia, como un impedimento a la aplicación de la ley en vez de considerarlos como un elemento central de un trabajo policial profesional y democrático.

Los esfuerzos por sostener un trabajo policial democrático en la región, necesitan apoyar las estrategias que abordan tanto la transparencia de la policía como su efectividad. Tales estrategias, deberían incluir el apoyo para una continuada construcción de capacidades en el Estado y la sociedad civil, como en las mismas fuerzas policiales. Estas prioridades estratégicas señalan la necesidad del involucramiento, en los temas de seguridad pública, de una gama más amplia de actores de la comunidad internacional de asistencia, incluyendo pero no limitado a capacitadores policiales y agencias policiales extranjeras que actualmente conducen la mayor parte de la asistencia en esta área. El trabajo policial democrático y las políticas de seguridad pública son temas evidentes para las agendas de gobernabilidad y desarrollo promovidas por muchos donantes en Centroamérica. Una mayor atención a temas claves de la agenda de gobernabilidad — tales como la promoción de la transparencia gubernamental, ampliación y profundización de la participación y el fortalecimiento de la capacidad de desarrollo de políticas — podría brindar una invaluable asistencia a la democratización de la seguridad pública y el orden público en la región, sosteniendo y profundizando los avances importantes que las reformas han logrado a la fecha.

## Notas

- <sup>1</sup> Si bien es una comparación amplia, existen divergencias en la colección de datos durante el proyecto de investigación, ya que cada organización participante seleccionó aquellos aspectos de los temas que eran más relevantes en el contexto nacional y para sus actividades de incidencia política.
- <sup>2</sup> Honduras fue una base importante para los EEUU los cuales respaldaron la lucha de los contras contra el gobierno sandinista de Nicaragua. El país también sufrió un alto grado de militarización de la seguridad interna y de serios abusos en materia de derechos humanos, si bien no en la escala de sus vecinos. También cuenta con la historia de una policía altamente politizada.
- <sup>3</sup> Este arreglo generó problemas: los líderes de la PNC criticaban a la academia por ser demasiado académica y alejada de las necesidades concretas de la fuerza policial. En la actualidad, la academia está siendo transferida bajo el mando del Director General de la PNC.
- <sup>4</sup> Los acuerdos de paz de Guatemala, son extensos en principios y cortos en detalle. Las disposiciones de la Reforma Policial, contenida en los acuerdos no incluía restricción alguna sobre el número de agentes de la antigua policía que podían ser alistados en la nueva PNC, tampoco indicaba acuerdos sobre el proceso de depuración. Mientras otros acuerdos sectoriales requerían de la creación de comisiones técnicas para elaborar recomendaciones específicas para la implementación de las reformas, no hubo una comisión técnica para el "Acuerdos sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel de las Fuerzas Armadas en una Sociedad Democrática."
- <sup>5</sup> Hugh Byrne, Rachel Garst y William Stanley, *Rescatando la Reforma Policial: Un Reto para el Nuevo Gobierno Guatemalteco*, (Washington DC: Oficina de Washington Office para América Latina, Enero 2000).
- <sup>6</sup> El Foro surge de una propuesta de la Procuraduría de Derechos Humanos, en parte inspirada por la participación de uno de los miembros de su personal en una delegación de WOLA, en la que se examinaba la reforma policial salvadoreña. El Foro es una amplia coalición de alrededor de 36 organizaciones de la sociedad civil y algunos individuos.
- <sup>7</sup> Véase David Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, 2001; Charles Call, "Pinball and Punctuated Equilibrium: the Birth of a 'Democratic Policing' Norm?" March, 2000; Otwin, Marenin, ed. *Policing Change, Changing Police: International Perspectives*. New York: Garland Press, 1996.

- <sup>8</sup> El papel de los medios es considerado en la discusión de la "transparencia" y de las comunidades bajo "comunidades-relaciones policiales"
- <sup>9</sup> Los sistemas más avanzados también están instalando sistemas de alerta temprana, que siguen el record de denuncias en contra de oficiales individuales y alerta a los superiores de cualquier patrón repetitivo en los quejas, aún si estas no son investigadas o probadas. Esto ayuda a identificar a aquellos oficiales que requieren de orientación, capacitación adicional o les permitiría a los supervisores retirar a estos oficiales de las calles hasta que se determine si hay algún problema.
- <sup>10</sup> A escasos dos años de operación, 800 casos serios (faltas graves y muy graves) estaban esperando ser investigados y 30 nuevos casos ingresaban al sistema cada mes. Los casos tomaban un promedio de dos años para ser analizados por el sistema.
- <sup>11</sup> Los fuertes retrasos aún persisten, los cuales son particularmente problemáticos ya que algunas medidas preventivas se toman con alguna frecuencia, suspendiendo a los policías y cesando además sus salarios mientras dura el proceso.
- <sup>12</sup> Existen diferentes códigos para los estudiantes de la academia de los policías en servicio. No hay protección para los derechos de los estudiantes de la academia, que los proteja del abuso de los profesores y entrenadores de la academia.
- <sup>13</sup> Ejemplos de lo primero incluyen garantías constitucionales tales como la libertad de asociación y negociación colectiva, las cuales están definidas como faltas en los códigos disciplinarios de la policía. Ejemplos de lo segundo incluyen: la falta en utilizar una identificación clara (nombre o viñetas numeradas), búsquedas de individuos del sexo opuesto, falsificación de reportes policiales y el uso de contactos profesionales para dirigir a personas hacia servicios legales específicos, entre otros.
- <sup>14</sup> El sistema disciplinario permite que los policías sean arrestados y detenidos por actos criminales, por períodos más prolongados que los estipulados en el código penal.
- <sup>15</sup> Los supervisores de la policía local, utilizan la transferencia a lugares distantes de la capital como medio efectivo de castigo no oficial.
- <sup>16</sup> Los supervisores son disciplinados en muy raras ocasiones; y cuando lo son, generalmente gozan de asistencia legal, mientras que los agentes no – excepto frente a autoridades externas tales como el Procurador de Derechos Humanos. Además los oficiales frecuentemente apelan a los hallazgos.
- <sup>17</sup> Al examinar el abuso policial, se vuelve evidente que la pobreza es estigmatizada y asociada con el crimen. Una de las formas más comunes de abuso es la detención ilegal, la cual está asociada a las redadas, conducidas únicamente entre los barrios más pobres. Los otros abusos más comunes, mencionados, fueron el acoso físico y verbal, investigaciones ilegales, exigencia de sobornos, amenazas y destrucción de documentos. La mayoría de estos abusos suceden en horas regulares, entre 6 a.m. y 6 p.m. Además el abuso policial era menor en Huehuetenango, área rural donde se realizaron 54 entrevistas más.
- <sup>18</sup> Chuiz declaró en una ocasión, que "si continuamos con estas investigaciones, no nos quedarán más policías."
- <sup>19</sup> La ORP se crea en 1992 con el apoyo de ICITAP, y se desarticuló en Diciembre del 2000.
- <sup>20</sup> Gino Costa. *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. San Salvador: Editores UCA, 1999, p. 221.
- <sup>21</sup> Algunas recomendaciones fueron contradichas por las políticas apoyados por el gobierno. Este fue el caso con un estudio del CNSP en 1998, sobre armas de fuego en El Salvador, que abogaba por una legislación más estricta sobre las armas. En 1999, la asamblea – con mayoría de ARENA – aprobó una ley incrementando el acceso público a las armas de fuego, incluyendo armas de alto calibre.
- <sup>22</sup> Costa, op cit.
- <sup>23</sup> Ya no es presidida por el Ministro, sino por una persona designada por el presidente.
- <sup>24</sup> A pesar de las preocupaciones por el escrutinio, es importante también en El Salvador, una mayor atención al desarrollo de la prevención contra el crimen.
- <sup>25</sup> Al momento de su designación, Avilés estaba asociada al FMLN. Inmediatamente después de su partida de la PDH, anunció su candidatura en las elecciones presidenciales primarias al interior del FMLN, profundizando el perfil partidista de su trabajo en la PDH. Después de la partida de Peñate, se propusieron candidatos aún más politizados y el congreso sugirió, entonces, un proceso de selección abierta, solicitando sugerencias de los ciudadanos, que condujo a un mayor desacreditamiento del proceso en la medida en que se proponían una gran variedad de nombres. El proceso de nominación se estancó por un tiempo, hasta que candidatos serios fueron propuestos y aceptados en 2001.
- <sup>26</sup> Si bien, los investigadores no examinaron el papel de la legislación en El Salvador, esta instancia ha tomado los primeros pasos en supervisar a la policía, llamando al Director General de la PNC a testificar varias veces ante los comités.
- <sup>27</sup> En abril del 2001, los parlamentarios intentaron pasar un voto de no confianza al entonces Ministro Byron Barrientos, contactando a FADS para solicitar información sobre su récord. Esta es una de las pocas instancias en que los investigadores fueron capaces de participar directamente en un proceso parlamentario.
- <sup>28</sup> Ni CONASIN, ni el Consejo Académico – creado para vigilar la capacitación policial, incluyendo la participación universitaria – desempeñaron nunca sus roles en sus funciones asignadas.
- <sup>29</sup> Los resultados de las actividades, son revisados por la jefatura de la división, la cual hace recomendaciones al comandante local sobre las posibles medidas a aplicar para responder a las necesidades identificadas.
- <sup>30</sup> Grupos de derechos humanos han expresado sus preocupaciones en cuanto a que la "ficha de contacto ciudadano" puede violar el principio de presunción de inocencia. Más ampliamente, el trabajo de inteligencia sigue siendo un tema extremadamente sensible en toda Centroamérica, dado los serios abusos del pasado, la fuerte resistencia a las reformas de inteligencia y la limitada transparencia y control que existe en esta área.
- <sup>31</sup> Ésta es una medida a la que se resisten algunos comandantes.

## Lista de Acronimos

(continuada)

<b>IG</b>	Inspector General
<b>JLS</b>	Juntas Locales de Seguridad
<b>MINUGUA</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
<b>ORIS</b>	Oficina de Relaciones Informativas y Sociales
<b>ORP</b>	Oficina de Responsabilidad Profesional
<b>PACs</b>	Patrullas de Autodefensa Civil
<b>PDH</b>	Procuraduría de Derechos Humanos
<b>PNC</b>	Policía Nacional Civil
<b>UAI</b>	Unidad de Asuntos Internos
<b>UC</b>	Unidad de Control
<b>UEP</b>	Unidad de Estadística Policial
<b>UID</b>	Unidad de Investigación Disciplinaria
<b>UPI</b>	Unidad de Planificación Institucional

- <sup>32</sup> Un oficial de ICITAP mencionó que ha habido algunos indicadores de desplazamiento, es decir que parte de la reducción local del crimen, obedece a un desplazamiento del crimen hacia áreas vecinas.
- <sup>33</sup> La encuesta se realizó en una muestra de 150 personas, fue conducida por la oficina del Inspector General.
- <sup>34</sup> De acuerdo a MOJE (Movimiento de Jóvenes Encuentristas), una ONG local que trabaja con los jóvenes, el abuso policial hacia los jóvenes no se redujo sino que se incrementó después del inicio del programa. También anotaron que se dieron varios casos de asesinatos por venganza entre los miembros de las pandillas, cuya responsabilidad nunca ha sido aclarada. (Sus preocupaciones aumentaron, ya que estos asesinatos fueron vistos de manera positiva por varios sectores en el municipio.)
- <sup>35</sup> Estas observaciones surgen de reuniones en Washington, con representantes de la Asociación Salvadoreña de Alcaldes, en Septiembre del 2001.
- <sup>36</sup> IEPADES, entrevista con Edgar Morales, representante de ORIS PNC, 4 de Junio del 2001.
- <sup>37</sup> El deseo de algunos oficiales de participar en las JLS, se vió negativamente afectado por Ríos Montt y la victoria del FRG en el congreso sobre la plataforma de ley y orden.
- <sup>38</sup> Pero en Purulhá, donde no se había instituido una JLS, por las razones antes mencionadas, se integró una JLS después de una reunión entre la policía, el alcalde y los vecinos, en parte sobre la base de que ayudaría a evitar los linchamientos. La policía prometió además, colocar una caja para someter quejas.
- <sup>39</sup> El Mezquitil, un asentamiento marginal en el Departamento de Villa Nueva; Zona 10, un vecindario acomodado en la ciudad de Guatemala; Guastatoya, un municipio al Este de Guatemala, departamento El Progreso; Santiago Sacatepéquez, un municipio mayoritariamente indígena, de habla Kaqchikel, en el Departamento de Sacatepéquez; Chichicastenango, un municipio indígena de la etnia K'iché, en el Departamento de Quiché; Santa María Nebaj, un municipio indígena de la etnia Ixil, en el departamento de Quiché.
- <sup>40</sup> Fuente: IEPADES, *Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana: Relaciones Policía-Comunidad en Guatemala*, Guatemala: IEPADES, 2001; Comisión para el Rescate Histórico, *Guatemala: Memoria del Silencio*, Guatemala, 1999.
- <sup>41</sup> Las PAC, fueron un elemento central de control social y de la contra-insurgencia en Guatemala. Los militares forzaban a los habitantes locales (hombres) a unirse a las PAC y tomaban represalias en contra de las comunidades que se resistían. Los miembros de la PAC eran forzados a asesinar a otros miembros de la comunidad; ocasionalmente eran también utilizados para realizar venganzas locales.
- <sup>42</sup> El informe de MINUGUA, diciembre del 2000, reportaba el hallazgo que El Quiché tenía el más alto índice de linchamientos entre todos los departamentos de Guatemala, verificando además casos en que antiguos miembros de las PAC instigaron o participaron en los linchamientos.
- <sup>43</sup> Una historia similar es evidente en El Salvador, donde una propuesta para crear comités de vigilancia vecinales fue abandonada, por las preocupaciones en cuanto a la historia reciente de represión durante la guerra.
- <sup>44</sup> Suplemento al 9<sup>o</sup> reporte, MINUGUA, marzo de 1999. Los comandantes de la policía son en su gran mayoría ladinos y provienen de la antigua fuerza policial.
- <sup>45</sup> Fuente: IEPADES, *Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana: Relaciones Policía-Comunidad en Guatemala*, Guatemala: IEPADES, 2001; Comisión para el Rescate Histórico, *Guatemala: Memoria del Silencio*, Guatemala, 1999.
- <sup>46</sup> Guastatoya 1/420; Guatemala City zonas 10 y 14 1/1,133, y Santiago 1/1,132.
- <sup>47</sup> Guastatoya es una área de la cual provienen muchos policías. Sin embargo, aún acá, las asignaciones de policías carecen de coordinación con las iniciativas locales. Guastatoya también ha sufrido cambios en los comisionados locales que ha impedido el trabajo con la JLS. Esta dinámica también se observó en Santiago, donde las constantes rotaciones de personal provocó que la JLS de Santiago se quejase.
- <sup>48</sup> Por ejemplo, las prácticas de asignación de personal, son un serio impedimento a muchas otras estrategias policiales, tales como el desarrollo de relaciones con la comunidad o la construcción de destrezas especializadas. En El Salvador, una delegación, tuvo tres jefes policiales en tres meses. Muchos donantes y gerentes de proyectos expresan que el personal policial capacitado para nuevos proyectos o estrategias, son removidos de sus puestos y asignados a nuevas tareas, sin ninguna consideración al impacto del proyecto.
- <sup>49</sup> Examinado en El Salvador, pero también realizado en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.
- <sup>50</sup> David Bayley, *Democratizing the Police Abroad*, op cit.
- <sup>51</sup> Sin embargo, el Director General ha declarado que, por el momento, no aprobará incrementos en personal y que la información será utilizada para reubicación de recursos entre las áreas.
- <sup>52</sup> Las reuniones de EFICACIA brindaron las bases de decisión para rotar al 75 por ciento de la divisiones, delegaciones y jefes de unidades especiales en octubre del 2000, a nuevas posiciones. Algunas de las asignaciones no han seguido el curso normal a través de la jerarquía institucional y no reflejaban una estrategia de rotación planificada, coordinada con el departamento de recursos humanos. Más bien parecieran reflejar el juicio del Director y de un pequeño grupo de asesores. Esto ha creado preocupaciones en cuanto al partidismo.
- <sup>53</sup> El entusiasmo e involucramiento de la policía en tales iniciativas, también pudiese estar impactado por pasadas experiencias de esfuerzos por mejorar la planificación. En 1997, el director anterior creó la Oficina Asesora Ejecutiva, la cual desarrolló el Manual de Procedimientos Operativos – la guía básica de los procedimientos policiales en todas las áreas. Dicho manual establecía un “círculo de calidad” en cada región para revisar el desempeño de la policía local. Nunca se estableció, debido al desinterés regional y local y la falta de compromiso en los niveles altos. Esta oficina, también trató de incrementar el uso de estadísticas en la planificación policial, pero tal consejo nunca fue adoptado por el director. Con el cambio de jefatura en 1999, la oficina desapareció y fue reemplazada por la Unidad de Planificación Institucional (UPI).
- <sup>54</sup> Desde su llegada a su cargo, él condujo una revisión institucional de emergencia para determinar cómo estaba funcionando la PNC, ya que no existían los datos y reportes adecuados previos. Durante el curso de la investigación de FADS, frecuentemente se les dijo que la información había sido borrada de las computadoras y que los sistemas tendrían que volver a ser reconstruidos desde el principio nuevamente.
- <sup>55</sup> Hay algún uso de las estadísticas para la planificación operativa y recientemente algunas estaciones, han comenzado a utilizar las estadísticas para hacer un mapeo de la delincuencia a nivel local.
- <sup>56</sup> Por ejemplo, no existe una cifra sólida sobre la tasa de homicidio nacional.
- <sup>57</sup> MINUGUA, Funcionamiento del sistema de justicia en Guatemala. MINUGUA, 2000, pp. 42-3.
- <sup>58</sup> El Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana.
- <sup>59</sup> Fue después de un reportaje de los medios donde se señalaba el involucramiento de la policía en actividades de secuestro y narcotráfico, que el presidente anunció la creación de una comisión especial para purgar la fuerza policial el 29 de mayo del 2000.
- <sup>60</sup> El Ministro del Interior, Byron Barrientos, dijo que su oficina tiene que autorizar todo acceso a las estadísticas. Ni aún el jefe de la PNC podía hacerlo.

## Publicaciones de WOLA sobre el Tema Policial

(Publicaciones disponibles en español donde parece el título en español)

### Comparative Studies:

- ▶ *From Peace to Governance: Police Reform and the International Community*. Agosto 2002. Disponible en español en la página de web <http://www.wola.org>; *De la Paz a la Gobernabilidad: Reforma Policial y Comunidad Internacional*. \$10.00.
- ▶ *Facing the 21st Century: Challenges and Strategies for the Latin American Human Rights Community*. December 1999. \$7.00.
- ▶ *Themes and Debates in Public Security Reform: A Manual for Civil Society*. 1999. (Una serie de informes sobre temas policiales) Disponible en español: *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública*. \$18.00 para la serie o \$3.00 cada informe.
- ▶ *Demilitarizing the Public Order: The International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haiti*. Noviembre 1995. Disponible en español: *Desmilitar el Orden Público: La Comunidad Internacional, la Reforma Policial y los Derechos Humanos en Centroamérica y Haití*. Septiembre 1996. \$7.00.
- ▶ *Elusive Justice: The U.S. Administration of Justice Program in Latin America*. May 1990. \$5.00.
- ▶ *Police Aid and Political Will: U.S. Policy in El Salvador and Honduras*. 1987. (Solo fotocopias), \$6.00.

### Haiti:

- ▶ *Can Haiti's Police Reforms Be Sustained?* (un informe de WOLA y la *National Coalition for Haitian Rights*). Disponible de francés: *Haiti: les réformes policières seront-elles soutenues?* Enero 1998. \$3.50.
- ▶ *The Human Rights Record of the Haitian National Police*, (un informe de WOLA, *Human Rights Watch/Americas* y la *National Coalition for Haitian Rights*). Enero 1997. \$5.00.
- ▶ *Police Reform in Haiti: The Challenge of Demilitarizing Public Order and Establishing the Rule of Law*. Noviembre 1996. \$2.50.
- ▶ *The Haitian National Police*. Marzo 1996. \$2.50.
- ▶ *Policing Haiti: Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force*. Septiembre 1995. \$7.00.

### El Salvador:

- ▶ *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police* (un informe de WOLA y *Hemisphere Initiatives*). Enero 1996. \$7.00.
- ▶ *El Salvador Peace Plan Update #3: Recent Setbacks in the Police Transition*. Febrero 1994. \$1.50.
- ▶ *El Salvador Peace Plan Update #1: Setbacks in Crucial Police Reform*. May 1992. \$1.50
- ▶ *Risking Failure: The Problems and Promises of the New Civilian Police in El Salvador*. Septiembre 1993. \$4.50.

### Guatemala:

- ▶ *Rescuing Police Reform: A Challenge for the New Guatemalan Government*. Enero 2000. Disponible en español: *Rescatar la Reforma Policial: Un Reto para el Nuevo Gobierno Guatemalteco*. \$9.00.
- ▶ *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning*. Noviembre 1997. \$2.50.
- ▶ *Military Intelligence and Human Rights in Guatemala: The Archivo and the Case for Intelligence Reform*. Marzo 1995. \$2.50.

### Andes:

- ▶ *The Colombian National Police, Human Rights and U.S. Drug Policy*. Mayo 1993. \$7.00.
- ▶ *Clear and Present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes*. Octubre 1991. \$7.00.

Para ordenar cualquiera de las publicaciones arriba listadas, favor enviarnos su nombre, dirección y número telefónico, adjunto a la orden de la publicación y su importe correspondiente—incluyendo \$1.50 por envío y manejo de la primera copia y \$0.75 por cada copia adicional—al Departamento de Publicaciones de WOLA. Favor especificar el nombre de la publicación y el número de copias. (Precios calculados para correo doméstico en los EE.UU.)

Washington Office on Latin America • 1630 Connecticut Av., NW • Washington, DC 20009  
Tel (202) 797-2171 • Fax (202) 797-2172 • [wola@wola.org](mailto:wola@wola.org) • [www.wola.org](http://www.wola.org)

## Personal de WOLA

**Bill Spencer**  
Director Ejecutivo

**Kimberly Stanton**  
Director Adjunto

**Coletta Youngers**  
Representante, Región Andina y  
Política Anti-Narcóticos

**Rachel Neild**  
Representante, Programa de  
Seguridad Pública

**Geoff Thale**  
Representante, El Salvador, Cuba  
y Nicaragua

**Vicki Gass**  
Representante, Asuntos  
Económicos y Centroamérica

**Jason Hagen**  
Representante, Colombia

**Eileen Rosin**  
Coordinadora, Proyecto  
Políticas Anti-Drogas

**Adriana Beltrán**  
Oficial de Programa, Guatemala  
Coordinadora de Medía

**Rachel Farley**  
Oficial de Programa, Cuba

**Tina Hodges**  
Asistente, México y  
América del Sur

**Gabi Kruks-Wisner**  
Asistente, Centroamérica y Cuba

**Jana Kurtz**  
Directora de Operaciones

**Nadia Malley**  
Gerente Financiera

**Lori Piccolo**  
Representante, Desarrollo  
Financiera

**Elsa Falkenburger**  
Coordinadora, Desarrollo  
Financiera

## Programa de Capacitación en Incidencia

**OFICINA EN HONDURAS**  
**Salvador Segovia**  
Capacitador

**OFICINA EN NICARAGUA**  
**Cirilo Ortega**  
Capacitador

**Leandro Martínez**  
Asistente Administrativo  
[wolanica@ibw.com.ni](mailto:wolanica@ibw.com.ni)

## Programa de Seguridad Pública de WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) es una organización no gubernamental sin fines de lucro que promueve el respeto a los derechos humanos, la democracia y la justicia social y económica en América Latina y el Caribe. WOLA facilita diálogos entre actores gubernamentales y no gubernamentales, hace seguimientos de la incidencia que tienen las políticas, los programas de gobierno y las organizaciones internacionales, y promueve alternativas a través de informes, educación, incidencia y capacitación en incidencia. Fundada en 1974 por una coalición de líderes de la sociedad civil y religiosa, WOLA trabaja con organizaciones no gubernamentales y oficiales de gobiernos en todo el hemisferio.

En los 1970s, WOLA estaba al frente del cabildeo legislativo para prohibir la asistencia estadounidense hacia las fuerzas policiales en el extranjero que implementaban programas que ayudaban a fuerzas policiales represivas en América del Sur. Desde 1993, las cambiantes circunstancias políticas en América Latina condujeron a WOLA a examinar de nuevo la reforma policial y la asistencia estadounidense e investigar la asistencia internacional para las reformas pos conflicto en El Salvador, Guatemala y Haití. A través de este trabajo, hemos llegado a la conclusión de que la consolidación de la policía como institución profesional, efectiva y apolítica, depende del desarrollo de una mayor participación ciudadana en y para el apoyo de las reformas de seguridad pública. Desde entonces, WOLA ha brindado asistencia técnica y capacitación a organizaciones no gubernamentales centroamericanas trabajando en el área de reformas policiales, y ha facilitado el diálogo en torno a las estrategias de seguridad pública entre grupos comunitarios, policía y autoridades locales en la ciudad de México.

El programa de seguridad ciudadana de WOLA sigue monitoreando la asistencia internacional para fuerzas policiales, y la conducta de la policía en Latinoamérica y el Caribe. A través del programa, WOLA sigue colaborando con organizaciones no gubernamentales regionales con asistencia técnica y proyectos colaborativos en materia de la seguridad ciudadana.

### To Contact Us

### Washington Office on Latin America

1630 Connecticut Avenue, NW  
Washington, D.C. 20009  
Telephone: 202.797.2171 • Facsimile: 202.797.2172  
Email: [wola@wola.org](mailto:wola@wola.org) • Web: [www.wola.org](http://www.wola.org)

### Volumen I, Número I

ISBN 0-929513-52-5

Este resumen de WOLA fue realizado con el generoso apoyo de la Fundación Ford/Santiago, Chile; Fundación Ford/México; Agencia Internacional Sueca de Cooperación para el Desarrollo (SIDA, por sus siglas en Inglés); el Instituto de Sociedad Abierta; y la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur. WOLA también agradece a la Fundación William y Flora Hewlett por su apoyo al Programa de Seguridad Pública.