

Deontología y accountability: desafíos contemporáneos para una reforma policial exitosa

Intervención del Sr. Arturo Herrera Verdugo, Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, en la Primera Conferencia Regional de la Red de Policías y Sociedad Civil.

Santiago, 14 de Noviembre de 2008

I.- Introducción

Como Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, deseo iniciar esta exposición manifestando mi satisfacción por la realización de esta **“Primera Conferencia Regional de la Red de Policías y Sociedad Civil”**, iniciativa que sin duda abre nuevos caminos para el diálogo y el intercambio de experiencias.

Es así que me permito comenzar señalando que la “inseguridad ciudadana” se ha vuelto un mal característico de las sociedades urbanas y se trata, en consecuencia, de un “problema público” de primer orden y creciente importancia.

Una mirada a nuestra historia reciente, en particular a la década de los noventa en América Latina, nos enseña que desde hace algunos años las instituciones de gobierno y los órganos policiales, se empeñan en una búsqueda incesante de respuestas a cuestionamientos de diversa índole.

Lo anterior, derivado de cuadros cada vez más críticos de inseguridad objetiva y subjetiva en nuestros países, siendo un denominador común en muchas situaciones la violación de los derechos humanos y las irregularidades en los procedimientos policiales.

América Latina tiene una larga tradición de violencia, crimen e inseguridad. Diversos estudios coinciden en señalar que es una de las regiones más insegura del planeta, por cuanto se registran diversos niveles y tipos de inseguridades, según sean los factores y elementos que se tengan a la vista.

En nuestros países las tasas de denuncia siguen creciendo, la cifra negra no se reduce, los índices de victimización siguen en alza y la percepción de mayor eficacia de la actuación policial no muestra una tendencia estable de aumento. En síntesis, hay un deterioro del clima de seguridad, que afecta de manera importante la calidad de vida de muchas personas y grupos de diversa índole.

En este contexto, es innegable que la actuación de las instituciones de prevención y control del delito, y de las restantes organizaciones que integran el sistema de administración de justicia penal, no ha sido suficiente para detener los efectos del crimen y la violencia en las sociedades latinoamericanas.

Este panorama es preocupante. Aquí llaman la atención dos situaciones transversales que, con mayor o menor fuerza y evidencia, se presentan en la mayoría de los países: la *subjetivización de la inseguridad*, por una parte, y el surgimiento de una exigencia o demanda pública a las policías, por la otra, como es la *responsabilización y rendición de cuentas*.

En esta exposición, deseo abordar brevemente algunos conceptos e ideas-fuerza, con el propósito de compartir una mirada a partir de la experiencia de la Policía de Investigaciones sobre cómo el **accountability** y la **deontología policial**, son prácticas sustantivas para una policía moderna, tanto desde el punto de vista de su eficacia como de su actuación y legitimidad social.

Mirando nuestra región, me atrevo a señalar que sin un esfuerzo decisivo dirigido a promover la deontología y el accountability policial, no seremos testigos de avances claves en materia de reforma policial.

Partamos por lo más fundamental.

II.- Sobre deontología

Esta disciplina es esencial para el ejercicio de la profesión policial. No obstante, no recibe la atención que merece, en la mayoría de los países latinoamericanos.

Tengo la impresión que no se asume en propiedad que la ética busca orientar la labor policial humanizándola, generando un puente entre valores objetivos y acciones concretas. Así las cosas, hay que reconocer que existe un conjunto de convicciones relativas a la práctica policial, tales como:

- (a) Que la misión de una institución policial, como organización de servicio público, tiene una dimensión ética fundamental que no puede ni debe desconocer;
- (b) Que la función policial no está al margen de la sociedad a la cual le corresponde servir en los ámbitos de la seguridad y la justicia; y,
- (c) Que la organización policial es parte de la comunidad.

No podemos desconocer que en muchos casos, estas declaraciones constituyen precisamente el foco problemático de la legitimidad social de la policía, pues mucho de ello no se cumple.

Allí se pone especial énfasis en la confianza que la población debe tener en la policía, para lo cual – se sostiene - es indispensable mantener una actitud y un comportamiento policial de **respeto por la población**, particularmente en lo relativo a la dignidad humana y a las libertades y derechos fundamentales de la persona.

Por tal razón, la ética y la deontología policial son el fundamento que debe orientar todas las acciones de los policías, sus lineamientos o directrices centrales, sus planes, programas y proyectos. Son, en definitiva, la fuente que inspira y otorga sentido a la profesión, liberándola y protegiéndola de aquellas influencias y tendencias que buscan desconocer la importancia central de la dignidad humana.

En rigor, el “horizonte hermenéutico” de la ética policial es el **servicio a la sociedad** y la promoción del **desarrollo humano**. A partir de esta clave de interpretación, es posible comprender el sentido más profundo y permanente de la labor profesional del policía. A mi entender, la acción policial no es sino un medio para conseguir un fin.

En efecto, los encargados de hacer cumplir la ley debemos tomar en cuenta que la sociedad es nuestro principal objetivo, y que ésta espera y exige de nosotros un servicio cuya calidad satisfaga plenamente sus requerimientos y expectativas.

En consecuencia, debemos actuar con la convicción de que la policía es la prestadora de un servicio a la comunidad, y no a la inversa.

Aquí radica la relevancia de la legitimidad social. Si no hacemos bien esto, entonces, no estamos haciendo bien nuestro trabajo. La opinión y valoración de la sociedad es, en última instancia, reflejo de la aceptabilidad de la conducta policial, de nuestros esfuerzos y eficiencia.

Hoy la eficacia policial no se puede medir sólo por el logro de la verdad criminalística, la detención de imputados o de prófugos de la justicia, es decir, mirando el resultado policial con un enfoque tradicional. Ello no basta. Si hoy la deontología policial y la ética pública nos interpelan, es porque ambas cambian nuestro marco de referencia y enfatizan otros componentes en la construcción de seguridad, como la calidad de los servicios, la legitimidad social y la satisfacción ciudadana.

De esta forma, la deontología policial tiene como finalidad orientar el comportamiento profesional de los policías, según los siguientes criterios de acción:

- (a) **Una función de servicio público:** Una institución policial existe para servir a todos los ciudadanos sin distinciones ni discriminaciones y contribuir al desarrollo integral de la sociedad, en el marco de la democracia y el respeto al Estado de Derecho.

Para ello, los policías - en su calidad de funcionarios públicos - nunca deben utilizar sus cargos para lograr beneficios propios o particulares. Esta es la principal cualidad de la ética pública y, consecuentemente, de la deontología policial.

- (b) **Una función social:** Desde la ética profesional, la gestión policial debe ser considerada como un medio que busca fines superiores, como la seguridad, la justicia y la paz. Para ello es necesario que la labor policial ayude a fortalecer la confianza entre los integrantes de una sociedad, con el fin de contribuir a la cohesión social, base de la democracia, de la participación ciudadana y de la convivencia social.

El policía, al ejercer una función pública, adquiere una responsabilidad social que es inherente a su misión, la cual debe estar orientada por los valores de la Ética Social, como la veracidad, la honestidad, la solidaridad y la reciprocidad, entre otros.

El policía no es un ser aislado, es parte activa de la sociedad. Debe entender, entonces, que su actividad profesional tiene un marcado componente social, directamente relacionado con el incremento de la calidad de vida de las personas, a través de la promoción de la seguridad y la colaboración con el sistema de administración de justicia.

- (c) **Un servicio que promueve el desarrollo humano:** La deontología policial debe promover la humanización de la sociedad. Esto sólo es posible si cada persona es plenamente valorada y respetada en su dignidad y en sus derechos, y en la medida en que se reconoce su condición de ser social que sólo logra su realización más plena con el otro y a través del otro, en comunidad. Siguiendo la clásica distinción kantiana, la ética policial considera que la persona y la sociedad nunca deben ser entendidas como “medio”, sino siempre como “fin”.
- (d) **Una actividad que promueve la excelencia del servicio:** La deontología, al considerar la función policial como un servicio de carácter público, asume que dicha misión debe realizarse de manera eficiente y eficaz.

La sociedad espera y exige a sus policías el desarrollo de una gestión de calidad y transparente, debido a que el progreso social y su continuidad pasan, en gran medida, por la ejecución de un adecuado y oportuno servicio policial.

En consecuencia, la deontología plantea una serie de retos a la cultura policial, ya que sus principios y valores sustentan una ética policial moderna, especialmente en lo relativo a la **realización humana** y al desarrollo de profundos y sólidos **vínculos sociales**.

III.- Sobre accountability.

Asumiendo que estamos de acuerdo con lo expresado hasta aquí, ahora agrego el concepto de accountability policial. Éste, en mi opinión, es hacer que el personal policial y la organización en su conjunto sean responsables por su desempeño, medido lo más objetivamente posible, informando sobre su quehacer y dejando que la sociedad se forme un juicio objetivo y crítico respecto de su actuación.

En la práctica, es el resultado de múltiples mecanismos, tanto internos como externos, que deben trabajar armoniosamente para lograr un cambio permanente de la conducta del personal policial. Así, **responsabilización, rendición de cuentas y transparencia** representan desafíos de igual relevancia que la anhelada calidad de los servicios de justicia y seguridad.

La experiencia de países desarrollados y de la Policía de Investigaciones de Chile enseñan que, para que pueda haber accountability policial, son necesarios un marco de acción, supuestos y modalidades que faciliten la **supervisión y control** sobre la policía, y que esto contribuya a la credibilidad y la confianza, reduciendo así la distancia entre el ciudadano y su policía.

Entre las distintas innovaciones necesarias, se requiere diseñar, convocar y emprender en conjunto con la sociedad un camino que haga posible rearticular y redefinir circuitos de información. Es allí donde se pone a prueba el carácter público de toda institución policial.

No puede haber accountability adecuado y suficiente sin una apropiada **gestión de información** que respalde lo que hacemos y lo que no logramos hacer bien, lo que corregimos y lo que necesitamos de la sociedad.

Detrás de esta práctica subyace el concepto de **co-producción de seguridad**. La inseguridad no es un tema exclusivamente policial.

Para nadie puede ser una novedad, entonces, la creciente demanda de mecanismos de accountability – más allá del control jurisdiccional, legislativo, jerárquico y de los resultados policiales ya presentes en nuestros países - que promueven el control externo o social sobre la actuación de la policía.

En América Latina se ha insistido en la necesidad de accountability por parte de la policía, para asegurar que no se repitan los patrones de abuso, negligencia, discrecionalidad y conductas indebidas que desde hace años se vienen observando y repitiendo en algunos casos.

Tanto desde el mundo académico, como desde organizaciones de la sociedad civil, se sostiene que es necesaria una **reforma policial**, y que es imperativo impulsar una agenda de cambio que asegure mayores niveles de responsabilización policial y una actuación más acorde con los desafíos de la democracia, en un contexto complejo y diverso en cada país.

A la luz de este escenario emergente en la región, las policías enfrentan la necesidad de identificar, diseñar y responder interrogantes claves, del tipo: ¿cómo una policía moderna puede hoy ayudar a construir seguridad en democracia?, o bien, ¿qué cambios debemos emprender para ganar en legitimidad social y, de esta forma, ser activos colaboradores en la construcción de más seguridad -en términos objetivos y subjetivos- para nuestros conciudadanos?

Intentar responder estas interrogantes nos lleva a plantear nuestra tesis de fondo, cual es, una policía moderna es aquella que apuesta a mejorar sus limitaciones y debilidades, con transparencia y mejores resultados, que busca generar certezas y que aspira a ser más creíble y más confiable ante la sociedad, procurando entregar un servicio de calidad. Esto es lo que busca una reforma policial.

Permítanme desarrollar este último punto.

IV.- Una policía reconocida por la comunidad como organización moderna

En los albores del siglo XXI, las policías enfrentamos una encrucijada, derivada de la necesidad de asumir nuevos términos de referencia para la gestión policial y un *ethos* laboral distinto.

En esta época nuestro desafío no consiste sólo en forjar **policías más eficaces y profesionales**, sino que también más **transparentes, creíbles y confiables** a los ojos de la sociedad y sus autoridades.

Entonces, un pregunta clave es: ¿A través de qué mecanismos las policías vamos construyendo mayores niveles de confianza y legitimidad social, reduciendo el temor y la inseguridad ciudadana, más allá de combatir el crimen?. Es decir, ¿cómo una organización policial es capaz de demostrar a través de su gestión que asocia apropiadamente democracia y seguridad?

En mi opinión, las respuestas son varias. No citaré lo que ustedes mismos han destacado en diversas publicaciones. Pero, resumiré tres rasgos que me parecen fundamentales:

- **Primero: Una policía debe ser responsable ante la ley más que ante un gobierno**, ya que en una democracia las acciones de gobierno se guían por el Estado de Derecho. Las intervenciones policiales deben regirse, por consiguiente, por la norma de la ley en lugar de las directrices de los regímenes y sus miembros.

- **Segundo: Una policía debe proteger los derechos humanos**, sobre todo aquéllos que son exigibles para la actividad política que es el sello de la democracia. Ésta no sólo requiere que la policía, la parte del brazo ejecutivo del Estado, se restrinja a la ley sino también que ellos hagan un esfuerzo especial para salvaguardar actividades que son esenciales al ejercicio de la democracia, y
- **Tercero: Una policía debe ser transparente en sus acciones.** Su actividad debe estar abierta a la observación y al escrutinio público y, regularmente, debe informar a los ciudadanos.

En consecuencia, si volvemos la mirada a nuestra América, entonces una policía moderna será aquella capaz de responsabilizarse, de rendir cuenta, y de actuar ante un escenario deteriorado por la inseguridad y la falta de legitimidad social de la policía.

No deseo extenderme en demostrar cuál es el perfil general de las policías en la región, pero la literatura, los medios de comunicación y las propias autoridades policiales manifiestan en reiteradas ocasiones que hay:

1. Una fuerte dependencia de la política.
2. Una débil cultura democrática en lo social y lo político.

3. Deficiencias en cuanto al régimen disciplinario.
4. Ausencia generalizada de mecanismos transparentes de rendición de cuentas y de mecanismos de control externos confiables, y
5. La persistencia de prácticas represivas, de la corrupción y de graves violaciones de los derechos humanos.

A lo anterior agrego un hecho, para mí, muy relevante: **Las instituciones que no producen resultados satisfactorios para la población, no gozan de legitimidad y capital social.** Estos son factores decisivos para el clima de seguridad ciudadana en una sociedad. La propia **respuesta policial** juega un papel relevante para la legitimidad de su función.

En mi opinión, en un contexto como el nuestro y el de muchos países de la región, donde observamos una creciente demanda por más seguridad ciudadana, las policías se ven exigidas a dar respuestas rápidas, poniendo en peligro la calidad, la imparcialidad y la transparencia de los procedimientos. Esto aumenta el riesgo de conductas alejadas de la probidad funcionaria y facilita la corrupción policial, el incumplimiento de la ley y el peligro de que se transgredan los imperativos de los derechos humanos.

¿Qué salidas o soluciones encontramos a estos problemas?. La respuesta es sencilla: deontología y accountability.

Atrás está quedando una cultura policial autoreferente y centrada en el secretismo. La deontología policial moderna debe integrarse a la cultura policial contemporánea, promoviendo e, incluso, exigiendo el desarrollo de una gestión eficaz, transparente, respetuosa de los derechos y dignidad de las personas y sometida al escrutinio público.

De manera resumida, estos componentes de la deontología policial son:

- (a) Respeto de la dignidad y derechos de las personas.
- (b) El acercamiento a la comunidad.
- (c) Ética pública y probidad funcionaria.

Para ello, es preciso innovar y destacar aquellas buenas prácticas o medidas que permitan a las fuerzas de seguridad y a los agentes encargados de hacer cumplir la ley, materializar esfuerzos que reflejen estos preceptos.

En rigor, **renovar los paradigmas de actuación policial** constituye el principal desafío para una reforma policial efectiva. Esto se logra promoviendo una cultura policial democrática y respetuosa de los derechos humanos que, a su vez, facilite la generación de procesos de actualización de prácticas, creencias y principios.

Así será posible contribuir a la excelencia profesional y a la consolidación de la comunidad como principal referente, sustentando el accionar policial en la integración, la cooperación y la coordinación, entre otras directrices de trabajo.

V.- Accountability policial y sus implicancias para una policía

Generar accountability en una policía implica romper el encierro y apostar por la transparencia y la legitimidad social, por vía de incentivar y facilitar el control social externo. Esto ayuda a romper un círculo vicioso y sustituirlo por uno virtuoso, asegurando que el comportamiento y las reglas no escritas de una institución sean congruentes con las reglas formales y la misión de la misma.

Accountability y transparencia representan desafíos de igual relevancia que la anhelada calidad de los servicios de justicia y seguridad. Para que esto sea así, se requiere diseñar, convocar y emprender en conjunto con la sociedad un camino que haga posible rearticular y redefinir circuitos de información. Es allí donde se pone a prueba el carácter público de toda política orientada a los problemas sociales, como la inseguridad ciudadana.

La transparencia en el aparato público, en especial en una policía, es una obligación que nace de la responsabilidad social, de la ética pública, y del paradigma de una policía democrática. Ello es necesario para la coproducción de la seguridad y para lograr mejores niveles de seguridad ciudadana. Se requiere construir, entonces, un balance funcional en materia de acceso, tipo y calidad de la información entre los actores y las instituciones públicas y privadas.

De acuerdo a esto, la **ausencia de una estrategia de colaboración sociedad civil – policía**, orientada a la gestión de información y gestión del conocimiento, seguirá siendo una de las principales debilidades de la gestión policial, si en el marco de la implementación de políticas públicas no se integra un enfoque de accountability policial, es decir, transparencia, responsabilización y rendición de cuentas.

La literatura entrega algunos elementos que permiten definir un marco de acción, supuestos y modalidades, para que se pueda ejercer un tipo de supervisión y control de la policía¹, a saber:

(a) Mediante **modelos eficientes para el accountability** una organización policial no sólo está preparada para el escrutinio público, sino que se vuelve capaz de monitorearse de forma permanente.

Esto, con el objetivo de identificar aquellos procesos en donde prevalecen o emergen criterios opacos y espacios autoritarios y ajenos a su propio control institucional, para suprimirlos o modificarlos.

(b) Que los derechos se protegen y promueven mucho mejor cuando las autoridades policiales y las instancias públicas oficiales **comparten la misma visión** con los que abogan por el accountability, que con los que están en contra.

¹ (Roberg et al 2002; Varenik 2004; Muñiz y Proença Júnior 2005; Frühling 2005; Insyde 2006; Roberts 2006; Bayley 2005)

- (c) Si bien es necesario una mirada caso a caso, es una manera ineficiente e insuficiente de acabar con los **problemas estructurales o sistémicos de abuso y corrupción policial**, porque éstos normalmente tienen sus raíces en elementos más profundos de la vida institucional, como la ausencia de políticas y prácticas de reclutamiento, capacitación, incentivos, cultura y supervisión.
- (d) El accountability es, en la práctica, el resultado de múltiples mecanismos, tanto internos como externos. Es un sistema que puede ayudar a lograr un **cambio sostenible de comportamiento en el personal policial**.
- (e) Más allá de la importancia de desarrollar **mecanismos internos de control**, también hay que subrayar que éstos van a funcionar mejor si están sujetos a **fiscalización, análisis y comentarios constructivos**.

Para lograr aquello es necesario que se den tres requisitos complementarios a los ya descritos:

- (a) **Voluntad interna:** La policía debe aceptar que tiene que jugar un papel para asegurar que funcione el accountability. Es decir, la policía debe convencerse de que sus intereses están mejor servidos cuando son proactivos y hacen suyo el proceso de ser y demostrar que es una regla institucional.
- (b) **Voluntad política y participación ciudadana:** Si bien una policía debe responsabilizarse y dar cuenta de su gestión y resultados en cuanto a la criminalidad, la conducta de sus funcionarios, así como de los costos, eficiencia y probidad, **la sociedad también debe ser capaz de involucrarse en los procesos de accountability**, apoyando a la policía en un cambio que toma tiempo.

Construir accountability supone estímulos para la policía. La confrontación no es positiva ni fructífera, la colaboración es fundamental en los cambios estructurales y en los procesos graduales de modificación de la policía hacia un paradigma democrático.

- (c) **Claridad de la política institucional:** La existencia de políticas institucionales claras facilita el buen ejercicio de la discreción de cada oficial en particular. Mientras más certeza haya sobre la conducta que se espera de los oficiales en el campo, más sencillo será producir indicadores para el monitoreo y la rendición de cuentas.

Frecuentemente la mirada sobre el actuar policial se dirige hacia ella sólo cuando hay escándalos o crisis con un fuerte impacto mediático, generándose a veces comisiones especiales parlamentarias. Sin embargo, esta práctica debe volverse habitual y debe existir un monitoreo o mecanismo continuo para fiscalizar su aplicación.

En síntesis, legitimidad y capital social en una policía supone un importante esfuerzo en:

- (a) Desplegar iniciativas para asegurar que las organizaciones policiales reflejen estas nuevas tendencias de la deontología moderna, en un contexto democrático.
- (b) Elaborar estructuras y procesos para asegurar la rendición de cuentas jurídica, política y comunitaria.
- (c) Introducir medidas de vigilancia civil y mecanismos sólidos de tratamiento de las quejas.

(d) Introducir innovaciones en la educación y formación.

VI.- Palabras finales

Para concluir, deseo destacar que el enfoque que he desarrollado aquí se sostiene en dos paradigmas fundamentales: La construcción de **seguridad en democracia** y el de la **policía democrática**, ambos se vinculan estrechamente a través del Estado de Derecho, destacando la manera de hacer las cosas, de ser policía y de servir a la comunidad.

Ninguna duda cabe que los Estados representan construcciones políticas dirigidas a materializar el bien común y que, en consecuencia, el desarrollo político, el desarrollo a escala humana, la democracia y la seguridad, representan marcos de referencia para la actuación de las instituciones policiales. Una policía moderna es aquella capaz de responder a dichos valores.

Las policías no deben afirmar que son modernas, ellas deben parecerlo y demostrarlo. Esta afirmación resume en gran medida la experiencia de la Policía de Investigaciones en materia de reforma policial.

Muchas gracias