

**ACTIVISTAS DE
DERECHOS HUMANOS
A CARGO DE LA
SEGURIDAD Y EL
ORDEN EN EL PERÚ**

**Carlos Basombrio Iglesias
Gino Costa Santolalla
Miguel Huerta Barrón
Susana Villarán de la Puente**

Versión final

Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú.

Reflexiones sobre una experiencia inédita en la región

Carlos Basombrío Iglesias

Gino Costa Santolalla

Miguel Huerta Barrón

Susana Villarán de la Puente

Versión final

Índice

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

UNA EXPERIENCIA INÉDITA

CAPÍTULO 2

MANEJO DE LA SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO 3

LA REFORMA POLICIAL Y LOS DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO 4

LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

CAPÍTULO 5

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS Y LAS POLICÍAS

CAPÍTULO 6

REFLEXIONES FINALES

Versión final

INTRODUCCIÓN

La abrupta caída del régimen de Fujimori y Montesinos en noviembre del 2000 no solo significó la recuperación de la democracia en el Perú, sino que planteó la necesidad inmediata de contar con nuevos cuadros políticos, técnicos con convicción democrática para el manejo del Estado.

En el gobierno de transición, estando los partidos en campaña electoral, este vacío fue llenado en mucho por personas provenientes de organizaciones de la sociedad civil, sin experiencia previa en la gestión del Estado. Durante los primeros años de Toledo el nuevo presidente recurrió también al aporte de diversas personas provenientes de organizaciones no gubernamentales y otras expresiones de la sociedad civil.

En términos generales, el balance parece haber sido positivo ya que en todos los sectores en los que esta experiencia se plasmó, se logró un manejo de los asuntos del Estado en promedio más eficiente y honesto que lo usualmente acontecido en el Perú.

Para quienes transitoriamente debieron ocupar cargos públicos viniendo de una experiencia de fiscalización crítica de la actuación del Estado, la experiencia ha sido también muy enriquecedora. Es por ello relevante el tratar de promover una reflexión, sobre estas experiencias, extrayendo lecciones y aprendizajes.

Este trabajo aborda una de las experiencias más singulares tenidas a este respecto. La historia de un grupo de personas provenientes del mundo de los derechos humanos que, de pronto, asumieron cargos claves en la dirección del Ministerio del Interior; hombres y mujeres que enfrentaron un periodo muy intenso y desafiante de convulsión social y, a la vez, iniciaron un proceso de

Versión final

cambios relevantes en un sector tradicionalmente cerrado al escrutinio público y asociado -sobre todo en los noventas- al abuso y la corrupción.

Este trabajo es una reflexión colectiva de cuatro de los participantes de la experiencia y ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford que, como se sabe, tiene en la región un papel destacado promoviendo desde hace décadas el fortalecimiento de la sociedad civil y la fiscalización del quehacer público por los ciudadanos.

Versión final

CAPÍTULO 1

UNA EXPERIENCIA INÉDITA

10 de diciembre del 2003

Era el mediodía del 10 de diciembre del 2003. El patio central del Ministerio del Interior estaba abarrotado. Atrás, como se estila en estas circunstancias solemnes, tocaba la Banda de la Policía Nacional del Perú. Al fondo, en la Mesa de Honor, el Ministro, Fernando Rospigliosi lucía la condecoración del Gran Oficial de la Orden al Mérito de la Policía Nacional del Perú y el Corazón Policial, este último una condecoración especial creada por la Policía al final de su primera gestión como agradecimiento a lo hecho por la institución y que hasta hoy sólo él ostenta en el país.

Lo acompañaba Salomón Lerner, rector de la Universidad Católica y ex presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Estaban rodeados por representantes de organizaciones de derechos humanos. A un lado, todo el comando institucional de la Policía Nacional del Perú en traje de gala. Frente a ellos, las madres, las viudas y los cuarenta policías, valientes sobrevivientes del enfrentamiento en Uchiza, ocurrido el 14 de junio de 1989.

Habían pasado 14 años de olvido y desdén oficial, de silencio. Los efectivos policiales habían envejecido, las viudas habían sobrevivido a duras penas. Se hizo silencio en la sala. Se sentía la emoción en los rostros de todos y hasta algunos de los más recios generales no tuvieron vergüenza de llorar cuando, uno a uno, los cuarenta policías recibieron del Ministro del interior y del Presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sus insignias de la Orden al Mérito Policial. Los caídos fueron reconocidos y ascendidos póstumamente.

Nadie en la Policía peruana había olvidado lo que ocurrió en Uchiza; no se habían borrado las huellas de ese día que empezó a las cinco en punto de

Versión final

tarde, un 27 de marzo de 1989, cuando cuatrocientos senderistas armados hasta los dientes asaltaron el puesto policial y los cincuenta bravos policías resistieron solos por más de seis horas el desigual combate. Diez de ellos cayeron, los cuarenta que quedaron llevarían, imborrables, las escenas de esas horas interminables de coraje y de valor.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional estableció en su Informe Final que la Policía Nacional había sido responsable en diversas circunstancias de la violación de los Derechos Humanos; pero también dejó constancia de cómo los efectivos policiales fueron víctimas, muchas veces indefensas. Un caso paradigmático fue el ocurrido en la localidad de Uchiza. Por ello la CVR recomendó, junto con la Defensoría del Policía, un reconocimiento del Estado peruano a su heroica acción.

Es sumamente importante señalar que el Ministerio del Interior fue la primera institución oficial en cumplir con recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Más relevante todavía resultó la circunstancia en que el acto se produjo, ya que el Ministro del Interior había discrepado públicamente de la tibieza del gobierno frente al informe y de un reciente discurso del presidente, señalando que a diferencia del presidente él sí coincidía con la CVR en que hubo violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

La fecha escogida fue el Día Internacional de los Derechos Humanos, un día para recordar y para reparar. No se trató pues de una ceremonia más. Fue un acto emblemático de los cambios profundos ocurridos en la Policía Nacional durante la transición democrática peruana. Tres años antes ello hubiese sido imposible, como improbable hubiera sido que la Policía Nacional del Perú condecorase con la Orden al Mérito de la Policía Nacional del Perú, en el grado de Gran Oficial, al ex-Presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), hecho que ocurrió como acto final de la ceremonia, ese día.

Versión final

"Recibo esta distinción con la humildad de quien sabe que no es a él sino por medio de él que se le rinde un homenaje a una institución y a los valores que ella practica. La recibo por otro lado, con el orgullo de saber que ella procede de una de las instituciones más comprometidas con un cambio genuino en este período de transición a la democracia, transición que sin duda será exitosa esta vez, si todas las instituciones la asumen con la entereza y la lucidez como lo está haciendo la Policía Nacional del Perú", dijo Lerner al tomar la palabra.

Lerner había estado en ese mismo patio por primera vez más de dos años antes, cuando el trabajo de la Comisión de la Verdad recién empezaba y fue invitado por el entonces Vice ministro Gino Costa a acompañarlo a presidir una reunión con cientos de discapacitados y viudas de la Policía. El objetivo era mostrarle a los policías que la Comisión de la Verdad era también una esperanza para ellos y, a su vez, ratificarle a los comisionados que los policías fueron también parte importante de las víctimas del conflicto.

Quince meses después Lerner estaba acompañado en una nueva ceremonia en que el Ministerio del Interior cumplía un mandato de la Comisión de la Verdad. Tanto él como los defensores de derechos humanos allí presentes, los policías que ocuparon los primeros puestos como instructores de derechos humanos capacitados por el Comité Internacional de la Cruz Roja, la prensa; en fin, todos quienes estuvimos presentes en esa sala, que no hacía mucho había recibido a Vladimiro Montesinos y al propio Alberto Fujimori, constatábamos que algo había cambiado. No es que todas las desconfianzas e incomprensiones hubiesen desaparecido (sería muy ingenuo pensarlo), pero la ceremonia expresaba a que no era para nada imposible que defensores de derechos humanos y miembros de la Policía Nacional, compartieran preocupaciones y tuvieran un diálogo maduro y mutuamente enriquecedor.

Esto no fue resultado del azar o de la improvisación. Existe un camino recorrido que explica esta situación. Hay, además, condiciones para seguir transitando por ese camino para consolidar lo conseguido.

Versión final

Julio 2001

El inicio de esta historia se remonta a julio del 2001 en que fue nombrado Fernando Rospigliosi como Ministro del Interior del recién inaugurado gobierno de Alejandro Toledo. Rospigliosi había sido uno de los más tenaces opositores del gobierno de Fujimori y Montesinos. Su trayectoria estaba profundamente marcada por la defensa de la democracia, la primacía civil sobre las Fuerzas Armadas y la Policía y la defensa de los derechos humanos. De hecho, Rospigliosi además de periodista de medios escritos y televisivos, había sido miembro fundador de la Asociación Pro Derechos Humanos y durante la década del noventa, fue activo miembro de ésta.

El Ministerio del Interior, a lo largo de la década del noventa había sido uno de los centros más importantes del poder mafioso. Estuvo controlado directamente por las Fuerzas Armadas y el Servicio de Inteligencia Nacional. Un general de división del Ejército en el activo fue siempre el Ministro del Interior y otros generales de esa institución ocupaban cargos claves como la Jefaturas de la Oficina de General de Administración y el Gabinete de Asesores. La cúpula, controlada por militares, tenía luego un segundo nivel conformado por oficiales de la Policía que, subordinados a los militares, ocupaban cargos importantes en el Ministerio. El concepto de una gestión civil de la administración pública simplemente no existía en el sector Interior. Era un coto cerrado dado que bajo los argumentos de secreto de Estado y de la seguridad nacional, se impedía la fiscalización de las acciones y del manejo de los recursos.

Por el lado de la Policía, el nuevo Ministro se encontró con un mando hipertrofiado y, en lo sustantivo, designado durante la época del gobierno dictatorial. Cincuentiocho generales y más de ochocientos coroneles constituían un mundo desconocido y adverso. Los esquemas de conducta, los estilos de manejo de los asuntos públicos y quizás hasta las lealtades al pasado, seguían virtualmente intactas.

Versión final

Es justo reconocer que en los ocho meses anteriores, durante el Gobierno de Transición el ministro Vidal había empezado una depuración y había elaborado un proyecto de Bases de Reforma de la Policía Nacional. En ese periodo el discurso legitimador de los derechos humanos se había establecido en el país en las más altas esferas del gobierno con el retorno del Perú a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la suscripción y ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y la creación de la Comisión de la Verdad.

Aún así, Rospigliosi llegaba a un lugar todavía profundamente ajeno y hostil. Llegaba, además, solo. Su primera tarea fue, por tanto, la de empezar a construir una administración civil para manejar los asuntos del sector. Es en ese contexto que se produjo un fenómeno bastante singular en nuestra historia ya que Rospigliosi recurrió a las canteras del movimiento de derechos humanos. Lo hizo, en primer lugar, para afirmar la nueva naturaleza que le quería dar a la función del Ministerio del Interior en democracia y, en segundo lugar, porque en la década de los noventa las organizaciones de la sociedad civil, con preocupación por los derechos humanos, habían realizado esfuerzos por repensar la seguridad interna y existía un acervo de experiencia y conocimientos acumulados.

Los cuatro autores de este trabajo provenimos de esa trayectoria. El primero en ser convocado fue Gino Costa para ejercer las funciones de Vice Ministro. Costa había sido Presidente del Instituto Nacional Penitenciario durante el gobierno de transición. En los años previos fue Defensor del Pueblo Adjunto para Derechos Humanos y en el marco de esa función fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Ad Hoc de Indultos que permitió la libertad de cientos de personas injustamente acusadas por terrorismo en la década de los noventa. Costa no fue convocado primariamente por esas características, sino por su experiencia internacional en temas de reforma policial, en especial aquella vinculada a la creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Costa fue

Versión final

primero Vice Ministro del Interior y luego Ministro, cuando se produjo la renuncia de Rospigliosi en junio del 2002.

En segundo lugar, se unió al equipo Carlos Basombrío Iglesias quien había sido varias veces director del Instituto de Defensa Legal, una de las más importantes organizaciones de derechos humanos en el país. Basombrío había sido, además, en varias ocasiones miembro del Comité Ejecutivo Nacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Basombrío tenía también un nivel de reflexión ya acumulado sobre temas vinculados a la defensa nacional, relaciones civiles militares y, más específicamente, a seguridad ciudadana. Basombrío fue primero Jefe del Gabinete de Asesores de Rospigliosi y miembro de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional; luego, en la gestión de Costa, fue designado Vice Ministro del Interior.

La tercera en llegar fue Susana Villarán quien acababa de concluir su mandato como Ministra de la Mujer en el gobierno de transición. Villarán tenía ya una larga trayectoria en la defensa de los derechos de la mujer y los derechos humanos. Fue Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y activa impulsora de Mujeres por la Democracia. Ella estaba trabajando en el Instituto de Defensa Legal. Villarán se vinculó a esta experiencia primero como representante de la sociedad civil en la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional, luego como la primera Defensora del Policía, flamante organización hija de la reforma de la cual hablaremos largamente en las páginas que siguen.

El último de nosotros en incorporarse al equipo fue Miguel Huerta Barrón. Huerta había trabajado durante varios años como Adjunto de la Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Se incorporó al equipo del Ministerio como Secretario Ejecutivo de la Comisión de Derechos Humanos del Ministerio y, en la segunda gestión de Rospigliosi, asumió como Defensor del Policía.

Versión final

Con ellos llegaron muchos otros profesionales con larga trayectoria en organizaciones de la sociedad civil y, en organizaciones de derechos humanos y en la Defensoría del Pueblo. Estuvieron también, por ejemplo, Dante Vera Miller quien venía de la Plataforma Latinoamericana de Derechos Humanos y Democracia y Manuel Boluarte de la Asociación Pro Derechos Humanos; Rafael García Melgar con años de trabajo en DESCO. Rubén Vargas, Ximena Sierralta y Carlos Romero, venían de la Defensoría del Pueblo.

Estamos, sin duda, ante una experiencia inédita. Activistas de derechos humanos, ajenos en su mayoría a toda experiencia de manejo de asuntos públicos, debían haberse cargo de la gestión de un sector tradicionalmente asociado a la represión. Debían vincularse con la Policía, una institución a la que habían visto siempre con sospecha y que había estado muy marcada por su participación en la dictadura fujimorista. Por el lado de los Policías, debían trabajar ahora con aquellos que sentían blandos frente al delito; con quienes exigían respetar los derechos de todos, incluyendo los de los terroristas; con aquellos, finalmente, que muchas veces los habían denunciado por cometer abusos.

Como es evidente estamos ante el encuentro de dos culturas, de dos formas de ver la vida que habían existido en paralelo, si es que no en abierta confrontación.

Visto de fuera, resultaba un tanto paradójico que quienes defendieron a las víctimas del abuso policial, se compraran el pleito de la reforma de la Policía Nacional. Esto tenía particular relevancia en el caso peruano, ya que aún, en la sociedad y el Estado, están presentes las secuelas del conflicto armado interno ocurrido entre 1980 y el 2000. Las personas y organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos habían sido consideradas, de manera errada, adversarias de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas por su labor de denuncia de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el período del conflicto armado interno.

Versión final

No habían sido antagonistas, pero una brecha había separado esos dos mundos en los últimos veinte años. La Comisión Episcopal de Acción Social de la Iglesia Católica —la más antigua de las organizaciones miembro de la Coordinadora Nacional de derechos Humanos— se creó treinta años atrás; la mayor parte sin embargo, de las vicarías de solidaridad y comités de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos con asiento en Lima, surgieron en los últimos veinte años, en tiempos de violencia política. Su trabajo en esos años, significó documentar las atrocidades cometidas por Sendero Luminoso así como las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones arbitrarias, la tortura cometidas por las Fuerzas Armadas y, en menor medida también, por la Policía Nacional.

El discurso oficial, durante los diez años en los que gobernó Alberto Fujimori, estuvo orientado a generar encono y animadversión contra los organismos de derechos humanos en la Policía Nacional fuertemente militarizada y bajo control del Ejército peruano en los llamados Comandos Político Militares —que regentaban las Zonas de Emergencia—, así como en las Fuerzas Armadas. En cada ocasión posible, Fujimori montaba escenas dramáticas, rodeado de las viudas y los huérfanos de los caídos en acciones contra Sendero y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, así como de policías y militares en situación de discapacidad ocasionada por su lucha contra el terrorismo, expresando fuertes críticas a las organizaciones de derechos humanos. “¿Dónde estaban los defensores de derechos humanos cuando sus esposos caían víctimas del terror?” —decía el ahora prófugo Alberto Fujimori— retratando a los organismos de derechos humanos como aliados del terrorismo.

Durante largos años, el diálogo entre las organizaciones de derechos humanos y la Policía Nacional había sido difícil, si no inexistente. A pesar de los comunicados públicos frecuentes de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en cada ocasión en la que Sendero o el MRTA emboscaban y asesinaban policías o miembros de las Fuerzas Armadas; por el control de los medios de comunicación ejercido por Montesinos y por Fujimori, fueron

Versión final

transmitiendo al interior de los institutos armados y de la PNP la equivocada impresión que las organizaciones de derechos humanos estaban contra ellos.

Sin embargo, y como hemos adelantado, en la segunda mitad de la década de los noventa, algunos profesionales de las organizaciones de derechos humanos habían incursionado en el estudio de asuntos relacionados a la seguridad ciudadana y a la policía. En el Instituto de Defensa Legal se habían iniciado investigaciones sobre el tema desde la perspectiva de los derechos humanos. Las cuestiones relacionadas a la justicia, la defensa y la seguridad ciudadana emergían como temas en la nueva agenda de las instituciones de derechos humanos, una vez que la violencia política disminuía. Diversos artículos en la revista *Idéele* dan cuenta de estos esfuerzos iniciales, varios de ellos escritos por el abogado Carlos Rivera. Esa misma institución publicó en esos años el libro de Manuel Piqueras “Buen gobierno, seguridad pública y crimen violento”. También, el IDL formó parte del proyecto latinoamericano, “Policía y Sociedad Democrática”, coordinado por el especialista chileno Hugo Fruhling y financiado por la Fundación Ford. Este proyecto contemplaba, además de estudios empíricos específicos, el seguimiento al tema policial y seminarios de capacitación para la policía y operadores del sistema penal.

Había pues una experiencia inicial en la investigación y gestión de los temas vinculados a la policía y a la seguridad y una relación que empezaba, -no siempre fácil- con la alta dirección de la Policía y con oficiales retirados. El Instituto Nacional de Altos Estudios Policiales solicitó varias veces la participación de estos profesionales en sus cursos de perfeccionamiento a oficiales superiores de la PNP. Los temas de la relación entre policía y comunidad, así como los de control, también la especialización en metodologías de investigación de las percepciones ciudadanas sobre seguridad, y las encuestas de victimización, habían sido ya abordados en el Instituto de Defensa Legal. Se había abierto así, desde el movimiento de derechos humanos un campo de trabajo que era novedoso en esos años y que apuntaba a preparar a un equipo en la investigación y en la acción en temas relacionados a la seguridad ciudadana como política pública.

Versión final

Pero de allí a dirigir la política de seguridad el país e intentar una profunda reforma de la Policía había mucho trecho. ¿Sería posible producir resultados con tantos problemas de partida? ¿Caerían en el desprestigio los defensores de los derechos humanos ahora “manchados” por la tarea que debía desempeñar? ¿Debilitaría a la Policía el estar dirigida por personas con estas convicciones? ¿Era posible conjugar una visión de respeto a los derechos de las personas con ser eficientes en las tareas básicas de orden público seguridad ciudadana y lucha contra el terrorismo?

Febrero 2003

El movimiento de derechos humanos había visto también con sorpresa y hasta recelo que connotados miembros de los organismos de derechos humanos estuviesen envueltos en las tareas del Ministerio del Interior, asociado a la represión de las movilizaciones populares y a la tortura —que había sido calificada en los informes de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos como práctica sistemática de la PNP—.

Poco a poco, sin embargo, por la iniciativa del Ministerio del Interior, fueron llegando al “sexto piso” del Ministerio (amplio espacio antes usado para ceremonias “castrenses” y ahora habilitado para recibir a todo tipo de delegaciones de la sociedad civil), a firmar convenios con el propio Ministro orientados a la capacitación y asesoría en derechos humanos de los miembros de la policía.

Como vamos a desarrollar más adelante, más de veinte organismos de derechos humanos están envueltos hoy en cursos, talleres, seminarios, proyectos piloto en distintos lugares del país. La prevención de la tortura, la formación en derechos humanos de los estudiantes de las escuelas de oficiales y sub oficiales, la capacitación de instructores de derechos humanos por la Cruz Roja Internacional, los talleres sobre valores y conductas democráticas, la prevención y atención de la violencia contra la mujer, así como al

Versión final

formación en temas de equidad de género, la atención psicoterapéutica especializada de las víctimas del terrorismo de la Policía, son parte de la agenda que estas organizaciones comparten hoy con la Policía Nacional del Perú.

Un hecho que no debemos olvidar y que grafica muy bien esta relación entre la comunidad de derechos humanos y quienes estuvieron a cargo de la reforma policial fue el que se produjo a comienzos de febrero del 2003, en la difícil coyuntura de la renuncia de Gino Costa Santolalla, Ministro del Interior que continuó la reforma policial al salir Fernando Rospigliosi.

Los ascensos y los pases a retiro por renovación de cuadros de los oficiales habían sido cuestionados por el entonces Director de la Policía Nacional del Perú. Personas interesadas en socavar a Costa en el entorno presidencial habían alentado esta insubordinación y el presidente, Alejandro Toledo -poco interesado en el proceso de la reforma policial- le quitó apoyo a Gino Costa y precipitó su renuncia y la de todo el equipo civil del Ministerio del Interior. Asimismo, Fernando Rospigliosi en solidaridad y protesta dejó la Central Nacional de Inteligencia, el organismo que reemplazó al siniestro SIN de Montesinos. Estas renunciaciones generaron un profundo desagrado de los medios y de personas vinculadas al quehacer político, y de la ciudadanía en general. La decisión le costó de inmediato varios puntos en las encuestas al presidente Toledo y fue el inicio del descrédito final de su imagen pública.

En esas circunstancias, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos organizó un acto de reconocimiento a la labor de quienes integraron el equipo de civiles en el Ministerio del Interior, vinculados a los organismos de derechos humanos. La ceremonia fue sencilla, pero cargada de sentido. Fernando Rospigliosi, Gino Costa, Carlos Basombrío, Susana Villarán, Miguel Huerta, Dante Vera, Manuel Boluarte, Rubén Vargas, Carlos Romero entre otros, fueron recibidos con cariño y reconocimiento por sus colegas del movimiento de derechos humanos.

Versión final

“Han seguido siempre fieles a sus principios y han abierto espacio para los derechos humanos en el Ministerio del Interior, tradicionalmente reacio a estos temas” dijo Francisco Soberón, Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. “Lo importante, —comentaban algunos esa noche—, no fue que entraran al Ministerio, al principio nos desconcertaron; lo central es que salieran como han salido y que la comunidad de derechos humanos, los aplauda por lo realizado en su gestión”.

Julio 2003

Alberto Sanabria sucedió a Gino Costa en el Ministerio del Interior y tuvo el discutible privilegio de hacer una de las gestiones ministeriales más grises y a la vez cuestionadas del gobierno de Alejandro Toledo. Seis meses después su situación era insostenible y la nueva Presidenta del Consejo de Ministros Beatriz Merino convenció a Fernando Rospigliosi de regresar al Ministerio del Interior.

Con él regresó gran parte del equipo civil y policial que había participado en las gestiones anteriores. La reforma de la policía tenía una nueva oportunidad y en los 9 meses que siguieron en efecto se produjeron importantes avances.

Los autores de este trabajo estuvieron profundamente identificados con la gestión de Fernando Rospigliosi, en particular con la reforma policial y con lo que se podía hacer en este campo. En el caso de Gino Costa participó ad honorem como miembro de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional que está liderando muchas de las nuevas iniciativas de cambio. Susana Villarán coordina un proyecto en el Instituto de Defensa Legal de promoción de comités locales de seguridad ciudadana es miembro de la Comisión de la Mujer Policía y mantuvo una estrecha relación con el Ministerio del Interior y con la Policía Nacional. Carlos Basombrío combinó su trabajo en el Instituto de Defensa Legal con labores de asesor del Ministro en varios temas. Fue también - durante la segunda gestión Rospigliosi- miembro de la mencionada Comisión de Modernización de la PNP y de la Comisión de

Versión final

Reestructuración de la Sanidad Policial. Por su parte, Miguel Huerta fue el Defensor del Policía.

Ahora que la experiencia concluyó y que nuevamente el riesgo de la mediocridad regresa al Ministerio con la salida de Rospigliosi cabe la pregunta: ¿Valió la pena? ¿Vale la pena? Evidentemente, nuestra respuesta es sesgada pero creemos que sí. Es más, estamos convencidos que en el sector Interior se ha producido una de los esfuerzos más importantes de reforma del Estado en democracia de todo el sector público. El prestigio del Ministerio del Interior y de la Policía en estos casi tres años ha crecido. Los civiles que ejercimos funciones en el sector, pese las graves turbulencias sociales que nos tocó vivir y la necesidad de ejercer la autoridad de el Estado en muchas circunstancias de la forma mas enérgica, hemos mantenido el respeto de la opinión pública, incluida la comunidad de derechos humanos.

No pretendemos ofrecer una memoria de toda la experiencia de gestión en el Ministerio del Interior que tuvo muchas dimensiones, muchas de ellas ajenas al tema de derechos humanos. Este trabajo está focalizado en dar cuenta de esos años intensos desde la óptica de los derechos humanos; de las dificultades vividas, de los avances conseguidos, de cómo todos cambiamos en ese proceso, de las enseñanzas para otros que puedan vivir en el futuro experiencias similares.

Versión final

CAPÍTULO 2

MANEJO DE LA SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

La función principal del Ministerio del Interior es la de preservar el orden interno. Tarea especialmente complicada en un país con tantas injusticias y demandas insatisfechas.

Los remanentes de Sendero Luminoso planteaban a este respecto uno de los desafíos más importantes. Afortunadamente en relación a este tema, el país había aprendido ya -y lo reforzaría luego el informe de la Comisión de la Verdad- que la masiva violación a los derechos humanos de los años ochenta no sólo produjo inaceptables crímenes de lesa humanidad, si no que fue el combustible que encendió la hoguera, permitiendo crecer a Sendero Luminoso.

Ya que Sendero Luminoso estaba estratégicamente derrotado aunque con cierta actividad en zonas muy localizadas, la nueva gestión civil del Ministerio del Interior desarrolló una estrategia que combinó lo policial con las tareas de combate a la pobreza y desarrollo rural para las áreas en que aún tenía alguna presencia. Para ello se creó la figura de los Comisionados para la Paz y el Desarrollo. Paralelamente, se reforzó la labor de inteligencia a cargo de la Dirección contra el Terrorismo y de la Dirección de Operaciones Especiales de la Policía Nacional. Como resultado de esta labor policial se ha podido desbaratar células urbanas de Sendero Luminoso cuya capacidad de actuar militarmente en las ciudades es casi nula; también identificar y destruir campamentos senderistas, de los que se ha recuperado población de la etnia ashaninka retenida en condiciones de esclavitud.

Sin embargo, hay que realizar una tarea importante para acabar con Sendero Luminoso en el Perú. Ello implicará también, como de hecho ha ocurrido en los últimos tres años, enfrentamientos armados con columnas de esa agrupación. Vale la pena destacar que, pese a lo difícil y exigente de estos enfrentamientos y de otras acciones antisubversivas, no ha habido en los

Versión final

últimos tres años ninguna denuncia de violación a los derechos humanos como consecuencia de acciones contrasubversivas.

Más complejo aún es el problema del narcotráfico. Como se sabe, el Perú es desde hace décadas un país productor de hoja de coca para la elaboración de cocaína. En los últimos años, los niveles de elaboración nacional de la droga han aumentado en el país siendo cada vez más frecuente la producción en el terreno de pasta básica de cocaína, e incluso de cocaína. En mucho menor proporción, existen sembríos de amapola de la que se extrae látex para la elaboración de heroína. Esta situación de país productor de materia prima, combinada con la elaboración creciente de la droga y la presencia de narcotraficantes que introducen la droga elaborada en el Perú al circuito internacional, plantea un conjunto de problemas superpuestos. En primer lugar, una realidad social de campesinos pobres que optan por la economía de la coca como una fuente de ingresos que les permite enfrentar la miseria y las dificultades de acceder con productos legales y rentables al mercado. Sin embargo, los productores de la hoja están cada vez más entrelazados con actividades ilegales de elaboración de droga, lo que exige la represión del Estado. La situación se complejiza por la lejanía y la dificultad de acceso a las zonas productoras, por el enorme poder corruptor del narcotráfico y por la existencia de remanentes de la subversión que alientan esta actividad ilegal. El control del tráfico se ha visto desafiado en los últimos años por la dispersión de la actividad hacia bandas medianas y pequeñas y de otro lado, por el uso de rutas alternativas a la aérea, especialmente la terrestre a través del tráfico "hormiga", y la marítima vía embarques clandestinos en puertos legales.

Desde la óptica de los derechos humanos, el dilema ha sido encontrar el límite en donde acaba el problema social derivado de la pobreza y las necesidades de sobrevivencia de los campesinos que se dedican al cultivo de la coca, y el ámbito en donde empieza el delito, tomando en cuenta el hecho incontrastable de que el 90% de la coca que se siembra en el país va al narcotráfico.

Versión final

En esta encrucijada áreas grises y posiciones discutibles. Damos cuenta de la opción escogida por quienes tuvimos funciones ejecutivas en el Ministerio del Interior (Ministro y Viceministro) y que no necesariamente fueron compartidas en todos sus extremos por la comunidad de derechos humanos, incluyendo de alguna manera a los autores de este trabajo que no tenían funciones directamente vinculadas con el tema.

La posición del Ministerio del Interior fue la de reivindicar la importancia de las estrategias de desarrollo alternativo como solución socioeconómica para las poblaciones involucradas. Se asumió, sin embargo, que el Estado debía ser inflexible con aquellos que combinaban la siembra con la elaboración de la droga en las propias áreas de cultivo, vía las famosas pozas de maceración. Estas pozas debían ser destruidas y los cultivos circundantes erradicados.

Finalmente, en relación al tema del narcotráfico, se decidió mantener los programas y metas de erradicación de la coca ilegal, prefiriendo que en la medida de lo posible fuera una decisión concertada con los campesinos, bajo la modalidad de "autoerradicación". Somos conscientes de que la eliminación de los cultivos no puede ser la única solución del problema, pero también que es obligación del Estado, y en particular del Ministerio del Interior, evitar el desborde de actividades ilegales; más aún si éstas están vinculadas o favorecen al narcotráfico, una de las actividades criminales más peligrosas y corrosivas que se conocen.

En la aplicación de esta política se han presentado situaciones tensas en materia de derechos humanos, pero de ninguna manera han tenido lugar situaciones críticas.

Más complicado aún que el manejo de remanentes de la subversión interna y del combate al narcotráfico, ha sido el manejo de la seguridad en las circunstancias de la vida cotidiana desde el punto de vista operativo, y también desde el punto de vista de los derechos humanos. Por un lado, en los

Versión final

temas de orden público y por el otro, en los de la lucha contra la delincuencia común.

Orden Público: derechos en conflicto

Cuando Fernando Rospigliosi y su equipo asumieron el Ministerio del Interior no imaginaron, ni por un momento, que la conflictividad social se iba a desbordar como sucedió desde el primer momento de la gestión y sin tregua alguna. Menos aún, que en muchas ocasiones adquiriese formas muy violentas e ilegales.

No nos estamos refiriendo a manifestaciones populares convencionales en las que, durante paros o marchas, se producen algunos incidentes violentos, algo que ocurre en todas partes de mundo todos los días y, en América Latina, forma parte del paisaje natural. No, por primera vez en nuestra historia reciente, las acciones de protesta social vinieron acompañadas del ejercicio premeditado de la violencia.

Hechos como el bloqueo de carreteras en diferentes puntos durante varios días, el apedreamiento sistemático de vehículos que intentaban desafiar la obstrucción del tránsito muchas veces incluso con el objetivo de destruirlos. En otras circunstancias tuvimos toma de rehenes -civiles o policías- los que sufrían amenazas de maltrato que a veces llegaron a concretarse. En otras ocasiones, se realizaron tomas violentas de locales públicos y privados los que fueron muchas veces saqueados o incendiados completamente, con la pérdida de equipos valiosos y documentación irre recuperable. En las circunstancias más graves, ocurrieron tomas de aeropuertos impidiendo el aterrizaje de aviones comerciales y destruyendo luces de balizaje y otros equipos de alto costo y difícil reposición. O, incluso, en más de una ocasión fueron tomadas a la fuerza comisarías policiales de zonas apartadas robando las armas de la Policía y liberando por la fuerza a los detenidos.

Versión final

Se conjugaron dos fenómenos: reclamaciones masivas y justas de diferentes sectores de la población originadas en históricas demandas inatendidas, sumadas a la expectativas que generó el retorno a la democracia y las enormes promesas que se hicieron en la campaña electoral las que, por supuesto, distaban considerablemente de lo que realmente se podría cumplir. Todo esto, favorecido por un clima de libertades políticas, del final del miedo a la represión y el eco entusiasta de los medios de comunicación que, liberados de la tutela del fujimorismo, querían demostrar su independencia del gobierno.

Es así que sólo durante los meses de julio a diciembre 2001 ocurrieron aproximadamente 970 acciones de protesta, entre la que destacan la huelga indefinida de los maestros de Puno que tomaron de rehenes a funcionarios del Ministerio de Educación demandando la reorganización de la dirección regional; la huelga nacional indefinida de los trabajadores del Poder Judicial por aumento salarial; los paros nacionales y regionales de los diferentes gremios del sector salud por condiciones laborales; las movilizaciones violentas y casi diarias de los despedidos agrupados en la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE) y la Federación Nacional de Trabajadores de Transportes y Comunicaciones (FENATYC); las tomas de locales y huelgas de hambre del SUTEP en contra de los nuevos directores regionales y el concurso para el nombramiento de 30,000 profesores; el bloqueo de la carretera Pacasmayo - Cajamarca por pobladores en protesta por el derrame de un cargamento de mercurio destinado a la mina Yanacocha; los paros de 24 y 48 horas en Puno y Cusco, movilizaciones masivas y Marcha del Collasuyo por el trazado de la carretera transoceánica y; los paros, marchas y bloqueos por diversas demandas en Ica, Nasca, Apurímac, La Convención, Junín, Arequipa, Moquegua, Huánuco, Tacna, Tarapoto, Ucayali y Loreto.

Durante el año 2002, la protesta social se multiplicó y sus modalidades fueron más violentas y masivas, alcanzando por momentos características de conmoción social. Fuentes del Ministerio del Interior registraron 6,240

Versión final

acciones de protesta a diferencia de las 1,826 registradas en el año 2001, es decir se incrementaron en 341%. Se trató de paros, huelgas indefinidas, huelgas de hambre, bloqueos de carreteras y vías públicas, movilizaciones, tomas de locales, vigiliadas, invasiones de terrenos. Los cuarenta paros regionales que sucedieron en el 2002 se convirtieron, la mayoría de las veces, en escenarios de violentos enfrentamientos promovidos por piquetes de huelguistas que de manera organizada se desplegaban para bloquear las principales vías, obligando a un cierre general del comercio y de locales públicos, así como a paralizar de facto el transporte público, asegurando de esa manera el cumplimiento del decreto de paro. En el año 2002 se produjeron 769 bloqueos y 288 tomas de locales, con graves enfrentamientos con la policía y un lamentable costo social: 5 civiles fallecidos, 335 civiles heridos, 270 policías heridos, 1,366 detenidos.

La magnitud y características violentas que adquirió la protesta social, sobre todo durante el año 2002, creó una situación de turbulencia social que puso en riesgo la gobernabilidad del país.

El equipo del Ministerio del Interior constató la gravedad de la situación y muy tempranamente surgió la pregunta de qué hacer frente al vendaval. Lo primero fue decidir si se asumía o no el reto. Finalmente podríamos haber optado por la inacción, por el no hemos venido aquí para “reprimir al pueblo” y renunciar o permitir que la crisis se extendiera. De hecho, desde diferentes sectores, incluidos algunos en el propio gobierno, apareció una sombra de duda en el sentido de si no se necesitaría más bien gente con “mano dura” para enfrentar esta insurgencia social.

La respuesta se dió en la práctica. Sin querer queriendo, los “reformadores”, los “luchadores por los derechos humanos” debimos dedicar gran parte de nuestras energías y preocupaciones en mantener o restaurar el orden afectado por el desborde de la movilización ciudadana. Curiosa situación para personas que directa o indirectamente se habían identificado y participado de las movilizaciones sociales de las décadas pasadas y que sabían que eran justas

Versión final

muchas de las reivindicaciones de los que protestaban. La situación, enfocada ya desde un ángulo estrictamente de derechos humanos era, por decir lo menos, difícil.

En estas circunstancias no existen situaciones fáciles. Responsablemente, se buscó poner en práctica un conjunto de principios de los que luego se derivaron estrategias de acción.

El primer principio nacía de la convicción que la democracia tiene que significar para la gente, sobre todo para los tradicionalmente excluidos, la posibilidad de ejercer sus derechos plenamente; entre ellos, los derechos a la organización, movilización y huelga. Asimismo, que era previsible y hasta razonable pensar que al hacerlo se tuviera algún nivel de presión adicional a aquello que la ley estrictamente permita; es que dada la tradicional historia de sordera del Estado frente a la población, las personas están acostumbradas a que quien no se hace oír fuerte no es atendido.

Así, no se trató de imponer en este campo una lógica de tolerancia cero. No se propuso que los manifestantes se mantuviese en las veredas, con carteles pequeños y bien pintados y que no hiciesen bulla que entorpeciera la paz de las calles -algo imposible de conseguir por cierto-. Se consideraba razonable que los manifestantes marcharan por las calles, incluso interrumpiendo el tráfico a ratos en vías muy cargadas o que se quemaran algunas llantas para desfogar tensiones. Consideramos sin embargo, intolerable e inaceptable el uso de medios violentos como práctica sistemática y deliberada. No se podría aceptar como válido que para que un paro funcione haya que bloquear carreteras vitales para la economía del país, impidiendo la circulación por días de miles de personas totalmente ajenas al problema que había generado la protesta. Mucho menos aún, la toma de rehenes o la destrucción de bienes públicos. Eso es vandalismo y está penado por la ley. Fuimos enfáticos en señalar que aquello no era el ejercicio democrático de derechos ciudadanos, sino el abuso del derecho, afectando reglas mínimas de convivencia social,

Versión final

colisionando con los derechos de otras personas, muchas veces más pobres y más numerosas que quienes ejercían de ese modo el derecho a la protesta.

Partimos, además, de un segundo principio que para nosotros fundamental, una democracia débil y caótica en la que las leyes se violan sistemáticamente y que permite el desorden que afecta a todos es el mejor estímulo para la aparición de regímenes autoritarios que en nombre del orden acaban con las libertades y, por supuesto, son el escenario propicio para la violación sistemática de los derechos humanos. Eso ya lo hemos vivido en el Perú reiteradas veces y había que evitarlo. El concepto era claro: sí al ejercicio de las libertades y los derechos de la gente; no al abuso del derecho y la violencia.

El tercer principio que se ha defendido con mucha energía ha sido que el mantenimiento del orden público es tarea de la Policía y no de las Fuerzas Armadas. En América Latina existe una tradición que viene de antiguo de “sacar” a las Fuerzas Armadas a la primera de bastos para tareas policiales, ante la percepción de que la Policía no puede enfrentar adecuadamente este tipo de problemas. Ello es un problema político de primer orden dado que las mayores atribuciones a las Fuerzas Armadas y la confusión en la misión que les toca desempeñar en una sociedad democrática, hacen más difícil constreñirlas a funciones estrictamente profesionales de la defensa nacional y ocasiona que su influencia política crezca y se mantengan como árbitros o como “tutores” de las democracias.

Esta situación tiene además, consecuencias prácticas negativas. Amén de desmoralizar a la Policía y hacerla perder profesionalismo, las Fuerzas Armadas tienen una forma de intervenir que corresponde a su tipo de entrenamiento para enfrentar enemigos. Son más propensas al uso ofensivo de armas letales y no conocen o no tienen experiencia para encauzar y conciliar conflictos en circunstancias límites.

Versión final

No estamos hablando de una preocupación pasada o abstracta. Cuando el equipo de la reforma estuvo ausente del Ministerio del Interior, entre febrero y junio del 2003, se perdió por completo el liderazgo en este tema y ante las graves alteraciones del orden público que se produjeron entre abril y mayo, el presidente decidió recurrir a las Fuerzas Armadas, previa declaratoria del Estado de Emergencia. Fue una mala experiencia y los soldados terminaron creando un problema político muy grave, serio disparando y matando a un estudiante en Puno.

Estas orientaciones formaron parte de la reflexión y del discurso político hacia la sociedad y hacia la Policía misma. Las dificultades para enfrentar el problema de la protesta social violenta fueron, sin embargo, muy grandes.

En primer lugar, por la ya mencionada propensión al uso radical de la fuerza a la que no estábamos acostumbrados en el Perú. A decir de Dante Vera - destacado integrante del equipo del Ministerio del Interior que como se ha referido también proviene de las canteras de los derechos humanos y se ha convertido en uno de los pocos expertos en manejar este tipo de problemas en democracia- se ha producido un extraño sincretismo entre el hecho positivo de la expansión de una cultura de derechos en la gente, con los códigos de conducta y las formas de convivir aprendidas durante la guerra interna, la informalidad y corrupción que nos ha tocado vivir a los peruanos en las últimas dos décadas. Se trasladan así a la protesta social procedimientos informales, subversivos o delincuenciales, sin que ello quiera decir que los dirigentes sean subversivos o delincuentes, pero que exige un tratamiento complejo y delicado del conflicto social; no sólo por parte de las autoridades y la policía, sino por parte también de los propios dirigentes y de los demás actores; entre ellos, como los medios de comunicación.

Un segundo problema radicaba en la incompetencia del propio gobierno y en su prematuro desgaste, Por lo menos en los primeros meses, los conflictos estallaban sin indicio previo que los anunciara. Los sectores en los que se generaban eran Minas, Energía, Transportes o Agricultura que no tenían al

Versión final

inicio operadores políticos mínimamente capacitados para lidiar con los problemas antes de que se conviertan en graves crisis de orden público. La red de autoridades de la Dirección de Gobierno Interior del propio Ministerio, completamente en manos del partido de gobierno, fue profundamente incompetente para estos fines, cuando no fuente de irritación ciudadana adicional, dada la cuestionable conducta pública de muchos Prefectos y SubPrefectos. A lo anterior habría que sumarle el desgaste del Presidente y su rápida pérdida de credibilidad dado que ante cada circunstancia difícil optaba por hacer nuevas promesas que, rápidamente, se convertían en ofertas incumplidas, retroalimentando la indignación popular.

El tercer problema radicaba en los recursos limitadísimos con que cuenta la Policía para enfrentar estas situaciones. En términos generales, la Policía peruana tiene escasos efectivos y padece de graves problemas de equipamiento. Esto que es verdad para Lima, se vuelve dramático en muchas provincias del país.

Cuando la Policía peruana está en funciones de mantenimiento o restauración del orden público no asiste a los eventos con armas de fuego. Por decisión política e institucional sólo cuentan con elementos disuasivos no letales, con el fin de evitar el riesgo de afectar la vida de las personas. Los carros rompe manifestaciones son pocos en Lima y casi inexistentes en provincias, están en tan mal estado, por vejez y falta de mantenimiento que arrojan unos chorritos de agua intermitentes y débiles, que difícilmente cumplen su labor. Los Policías, ingeniosamente, los han bautizado como los prostáticos. No hay tampoco equipos modernos antidisturbios con los que cuentan otras policías del mundo que garantizan gran poder disuasivos, incluso frente a las turbas más descontroladas con bajo riesgo para la integridad de protestantes y de los propios policías. Sus únicas "armas" son las bombas lacrimógenas que, en muchas circunstancias, sobre todo en las carreteras, son virtualmente ineficaces por que el viento dispersa sus efectos.

Versión final

Otro problema para la buena actuación Policia está vinculado a la parálisis que genera la experiencia de las sanciones internas o las denuncias judiciales posteriores. Si bien es absolutamente necesario frenar el abuso policial contra ciudadanos indefensos o el uso excesivo de la fuerza; en el Perú, muchas veces hemos enfrentado circunstancias opuestas. Es decir, que la pita se rompe por el lado más débil ya que dirigentes políticos o altos jefes policiales trasladan eventuales responsabilidades o alivian el costo político de determinadas acciones, responsabilizando a los ejecutores directos del más bajo nivel jerárquico. Es decir, que los Policias temen intervenir porque luego se ven perjudicados en sus carreras con sanciones o incluso juicios en los que su institución no los defiende adecuadamente, cuando lo hace y que tienen que costear con sus magros ingresos.

Con apego a la verdad debemos señalar que muchas más han sido las veces que las autoridades políticas del sector nos hemos quejado frente a la Policía por su inacción o timidez en restaurar el orden, que por lo contrario; es decir, porque hayan violado los derechos humanos de la gente.

Un cuarto problema radica en la debilidad en el efectivo cumplimiento de las leyes. Existen situaciones límite en donde corresponde detener a los infractores de la ley, pero esto ocurre con poca frecuencia por las razones que ya hemos mencionado en relación con la Policía. Pero aún así, tratándose de tantos y tan frecuentes acontecimientos, el acumulado de detenidos y denunciados por graves hechos de violencia (toma y destrucciones de locales o rehenes, por ejemplo) termina siendo alto y muchas veces no son procesados por los delitos imputados. Esto tiene que ver a veces con atestados mal formulados, pero las más de las veces por que fiscales y jueces -naturales en muchos casos del lugar en donde se origina la protesta- temen la censura social, optan por no acusar y, basados en cualquier tecnicismo, liberan de culpa a los infractores. Y, como bien sabemos las gentes que provenimos del mundo de los derechos humanos, la impunidad alienta la repetición de la ofensa y desmoraliza a los que la enfrentan.

Versión final

Con los principios antes mencionados y pese a los límites y dificultades que acabamos de describir, se pusieron en marcha estrategias de acción frente a los problemas de orden público que se pueden resumir del modo siguiente:

Comité de conflictos presidido por el Ministerio del Interior e integrado por los ministros vinculados al campo de lo social como el Ministerio de la Presidencia, Transportes, Trabajo, Educación, Energía y Minas y el Jefe del CNI. En estas reuniones participaban también los principales asesores y funcionarios que se desempeñaban como operadores políticos en sus respectivos sectores. El Gabinete de Crisis recibía información de inteligencia predictiva, analizaba los casos de mayor tensión y acordaba acciones para solucionar las demandas cuando esto era posible, y se tomaban las medidas policiales adecuadas para garantizar el orden público. Gracias a este mecanismo de coordinación política se logró canalizar varios conflictos de envergadura regionales y sectoriales, disminuyendo la tensión social.

Fortalecimiento de la inteligencia: La Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGIMIN) y el Comité de Asesores (COAS) del Ministerio del Interior orientaron su esfuerzo a la identificación de los principales focos de tensión y conflictos sociales que pudieran devenir en acciones de protesta y, en ocasiones, en actos de violencia que alteraran el orden público y el estado de derecho. De esta manera alimentaba con información y se ayudaba a la toma de decisiones, no sólo del Ministro del Interior, sino de los integrantes del Comité de Conflictos, así como se apoyaba la acción de los operadores políticos del gobierno. El nuevo enfoque de la inteligencia se orientó a producir información por medios legales para entender las percepciones de la gente y la solución política de los conflictos. Se dejó de lado el enfoque que le dio la dictadura a la inteligencia orientada al chantaje o la eliminación de los opositores al régimen.

Reuniones de información y consulta: El Ministerio del Interior promovió reuniones con diversas organizaciones sociales, tales como los gremios sindicales, la Confederación de Comunidades Afectadas por la Minería

Versión final

(CONACAMI), la Conferencia Nacional para el Desarrollo Social (CONADES), la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMPE), los Comités de Autodefensa (CAD) y los sectores de la juventud universitaria. Actuó en otros casos como mediador de conflictos como en el caso de la Universidad de Ingeniería, en los complejos azucareros agros industriales, con los productores de hojas de coca, extractores forestales, Talara, Moquegua, Cieneguilla, entre otros. Y organizó diversas reuniones de trabajo con directores de medios de comunicación, procuradores del Estado, Ministerio Público, Alcalde de Lima, Poder Judicial. Todo en base a la convicción que el manejo del conflicto social competía a todos los sectores y poderes del Estado, a los empresarios y a las organizaciones de la sociedad civil.

Equipo negociador: Cuando el conflicto pasaba se convertía en acciones de protesta tales como paros y bloqueos, el Ministerio desplazaba a la zona a un equipo negociador para restablecer el orden público y propiciar las condiciones para el restablecimiento del diálogo con el gobierno. Esta metodología se puso en práctica luego de los sucesos graves de Arequipa en junio del 2002. El equipo estaba integrado por uno o varios operadores políticos, un efectivo de inteligencia, Seguridad del Estado o DIRCOTE (Dirección contra el Terrorismo), un comunicador social y un representante de la Procuraduría. Cuando la situación lo ameritaba se trasladaba a la zona un refuerzo policial de la DIROES (Dirección de Operaciones Especiales). Esta forma de acción se puso en práctica en Iquitos, Madre de Dios, San Martín, Huaraz, San Francisco en Ayacucho y Condorcanqui en Amazonas. El Ministerio del Interior logró mediante esta acción rápida, concentrada y contundente restablecer el orden público, sin un mayor costo social y retomar así el camino del diálogo y de la política.

Eficacia en el control de disturbios: El Ministerio del Interior y la PNP pusieron en práctica planes de operaciones en los que por un lado, se organizaba una sobresaturación disuasiva de fuerzas y, por otro, se hacía un uso proporcional de éstas. Dadas las características de la protesta social, la

Versión final

que crecientemente devenía en actos de violencia y dadas las limitaciones en equipamiento, medios de movilidad y comunicaciones de la PNP, el factor humano, tanto en su número como en su preparación profesional, así como la capacidad de conducción del jefe policial, se convirtieron en los factores decisivos del plan de operaciones para el control de disturbios.

Comunicación con la ciudadanía: Respetando irrestrictamente la libertad de prensa el Ministerio del Interior a través de su Oficina de Comunicación Social trató de informar a la población sobre el desarrollo de los acontecimientos, buscando en todo momento disminuir la tensión para posibilitar la canalización política del conflicto. En muchas ocasiones -sobre todo a través de radios de provincias- se debió lidiar con informaciones claramente inventadas y que creaban más alarma innecesaria en la población o que estaban orientadas a provocar reacciones violentas. Un caso paradigmático fue el de una protesta en Huaraz en noviembre del 2002, en el que una radio afirmaba que la Policía había matado escondía los a varias personas y que escondía los cadáveres en un cuartel militar, hecho que, luego de varias horas de tenso proceso de esclarecimiento, se demostró que era absolutamente falso.

Todas estas estrategias explican por qué, a pesar del número y características de las acciones de protesta social durante el periodo julio 2001 a diciembre 2002, muchos conflictos se llegaron a desactivar y prevenir a tiempo y lográndose del orden público en cada una de estas jornadas, varias de ellas, extremadamente violentas. Cabe destacar finalmente, el bajo costo social de la acción policial por recuperar el orden público, si se tiene en cuenta la beligerancia y masividad de las acciones de protesta y la provocación de grupos violentistas.

Una valiosa lección aprendida de la experiencia en este campo es que si a este tipo de protesta social, se le responde sólo con represión policial, sin atender la solución a sus demandas, se profundizan abriendo más las brechas de la inequidad y la exclusión en el país, aumentando los factores de

Versión final

ingobernabilidad. Sin embargo, en función de la misma gobernabilidad, también, si no se denuncia y sanciona a quienes violentizan la protesta social, se envía señales equivocadas, en el sentido de que la fuerza delictiva y la impunidad son los componentes de la política y que esta vía es el requisito para alcanzar la solución de las demandas sociales.

Seguridad ciudadana: la “ventaja” del delincuente

Al igual que todos los países de América Latina, el Perú tiene un problema importante de delincuencia común e inseguridad ciudadana en sus principales centros urbanos. La situación dista mucho de tener la gravedad de lo que ocurre en países como Guatemala, El Salvador o Colombia. Ni siquiera avanza los niveles de Venezuela, Brasil o Argentina. A la vez, estamos en una situación más complicada que en Chile, Uruguay o Bolivia.

Se trata de una situación intermedia pero con tendencia al deterioro y con una población muy atemorizada frente a la inseguridad; tanto que en ocasiones algunas encuestas revelan que la delincuencia es una palabra casi tan relevante para la gente como la falta de trabajo, convirtiéndose a veces en el problema principal que afecta la vida cotidiana de la gente.

En términos generales estamos frente de delitos menores. La tasa de homicidios es afortunadamente bastante baja y el uso de armas en los delitos no está tan generalizado como en otras realidades del hemisferio. Incluso los secuestros que conmocionan cada cierto tiempo a la colectividad son relativamente raros y no pasan de quince al año, excluyendo por supuesto los secuestros “al paso” que raramente se denuncian. Nos enfrentamos a otro tipo de delincuencia, principalmente hurtos a personas en las calles, robos a viviendas, robos de automóviles y auto partes, micro comercialización de drogas, secuestros al paso y pandillaje juvenil.

Como sabemos, son estos los fenómenos delictivos que requieren soluciones más complejas en la medida en que tiene en su origen y en su explicación

Versión final

factores socioeconómicos y culturales como la pobreza y la desigualdad social, la falta de oportunidades para los jóvenes, las notorias deficiencias en los servicios básicos urbanos, la desestructuración familiar, el fácil acceso a drogas y alcohol, así como una cultura de violencia transmitida a través de los medios masivos de comunicación.

Otra característica de esta percepción social de inseguridad es que se trata de delitos que quedan en la impunidad, ya que suceden de manera dispersa, y que en la gran mayoría de los casos no es denunciada ante la Comisaría, ya sea por el bajo monto de lo robado y/o por la bajísima confianza en que la Policía pueda producir algún resultado positivo. De hecho, se trata de una percepción acertada, dado el creciente déficit de policías en relación al crecimiento de la población, la precariedad de los recursos e infraestructura de la Policía y las dificultades de coordinación entre todas las instancias del sistema penal.

Es en este punto que se produce, para quienes desean enfrentar el problema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos un problema difícil. Usualmente los activistas de derechos humanos se han vinculado al problema del delito a través de tres entradas. Por un lado el abuso policial contra sospechosos expresado en detenciones arbitrarias y/o tortura. En segundo lugar, en relación al debido proceso y, en tercer lugar, en lo referido a las condiciones carcelarias que preserven la dignidad humana y contribuyan realmente a la rehabilitación del infractor.

Sobre cada uno de esos temas volveremos más adelante para el caso de la experiencia peruana, pero es muy importante anotar aquí que eso coloca a los defensores de derechos humanos en la percepción del población, como quienes se preocupan solamente por los “derechos del delincuente” y, peor aún, como quienes dificultan la labor de la Policía para combatir el delito. Este es un problema que trasciende largamente la realidad peruana. La Policía tiende a sostener lo mismo; muchas veces, es cierto, como coartada pública

Versión final

para defender su impotencia e ineficacia ante un problema cuya solución los desborda.

Nos encontramos ante un asunto central relacionado a un conflicto de valores en la sociedad. Así, parecen colisionar los derechos al debido proceso, a la integridad personal y a la libertad (los que aparentemente son la causa de que los delincuentes puedan evadir la acción de la justicia y conseguir impunidad), con los derechos que todos tenemos a la propiedad, a la tranquilidad a vivir una vida segura dentro de la ley. Es muy importante anotar, adicionalmente, que en ese aparente conflicto de derechos, la opinión pública tiende casi de manera unánime a ponerse del lado de la segunda opción.

La explicación se encuentra en el tipo de efectos psicosociales que causa el crimen. Se trata de un fenómeno en el que la magnitud del daño específico que se causa es infinitamente multiplicada luego en la memoria colectiva, hasta convertirse en un problema que se repite cada vez que un nuevo hecho se produce, retroalimentado hasta la saciedad por el efecto de los medios de comunicación. Así, por ejemplo, cada secuestro reaviva en la mente colectiva todos los secuestros anteriores y todas las personas encontrarán algún nexo con alguno de los secuestrados de alguna ocasión y, por tanto, todos nos sentiremos potencialmente secuestrables y hasta secuestrados. La reacción, si se la mide sólo en términos estrictamente objetivos, es absolutamente desproporcionada a la circunstancia específica. Lo importante aquí es que esta subjetividad termina siendo un fenómeno completamente real que condiciona los comportamientos colectivos, e influye de manera decisiva en la formulación de políticas públicas y en la conducta de los actores políticos.

Todo lo anterior grafica el dilema planteado para quienes debimos hacernos cargo de la seguridad ciudadana, en una situación que es percibida por la ciudadanía como de permanente deterioro, con pocos medios materiales y en donde el reclamo de eficacia estaba vinculado usualmente a la restricción de derechos y libertades.

Versión final

La primera constatación que podríamos hacer era que cuando ingresamos al Ministerio del Interior no había una política pública de seguridad ciudadana. La Policía había estado concentrada en las décadas anteriores en el enfrentamiento a la subversión armada. Había también una estrategia clara de cómo enfrentar el tráfico de drogas y, por supuesto, una gran experiencia en manejar asuntos de orden público. Pero no había una propuesta de cómo enfrentar el problema de inseguridad ciudadana y los instrumentos para hacerlo estaban totalmente abandonados. Así, las comisarías cuya función es primordial al interior de la Policía, eran la cenicienta de toda la institución en términos de prioridades para la asignación de personal, recursos e infraestructura.

Encontramos posiciones reactivas y quejas acerca de situaciones que impedían a los policías hacer bien su labor. Asimismo, una nostalgia de épocas anteriores en las que, por lo menos en el imaginario colectivo de la Policía, sí había condiciones adecuadas para enfrentar al delito.

Los principales cuestionamientos policiales incluían, en primer lugar, que las leyes eran muy blandas y favorecían el delito menor. De acuerdo a este extendido razonamiento de la Policía, las leyes sancionaban el robo en función del monto afectado; es decir que cuando se trataba de montos bajos, los más frecuentes y los que más afectan a los pobres, era imposible la sanción y debían soltarlos.

En segundo lugar, que los fiscales y jueces no colaboraban con la Policía y cuando ellos entregaban a los delincuentes, las más de las veces éstos eran puestos en libertad y a los pocos días estaban cometiendo delitos en las mismas zonas en las que se les había detenido. En tercer lugar, cuestionaban las limitaciones constitucionales para la detención de personas, siguiendo patrones universales; es decir que sólo se puede detener a una persona en caso de flagrante delito u orden judicial. En concreto, reclamaban que se les había quitado las atribuciones que figuraban en la antigua ley de vagancia, derogada hace casi treinta años, que les permitía detener para investigar o

Versión final

como precaución por las sospechas de que pudiera estar preparándose un hecho delictivo.

Otra de las críticas que la Policía hacía al sistema vigente era que el plazo de 24 horas para poner a disposición del Ministerio Público al detenido era absolutamente insuficiente para investigar adecuadamente, lo que terminaba ocasionando que los atestados fueran débiles y con ello el infractor pudiera escabullir su responsabilidad. A esto se añadía que la percepción de que la población colaboraba limitadamente con la Policía, que había mucha desconfianza, que no se hacían las denuncias, o que no se informaba de los potenciales delincuentes y dónde ubicarlos.

Existía también un cuestionamiento al rol de los alcaldes, que en el Perú tienen funciones de seguridad ciudadana otorgados por la Constitución. El argumento pasaba por sostener que éstos eran en su mayoría enemigos de la Policía, que fomentaban la creación de serenazgos para dividir la función policial y que había intereses políticos subalternos cuando se involucraban en tareas de seguridad ciudadana. Finalmente, la última preocupación se relacionaba a la escasez de recursos de personal equipos e infraestructura.

Como es fácil de apreciar de ser atendidas, la mayoría de las preocupaciones y reclamos policiales tendrían efectos negativos para la vigencia de los derechos humanos. Sin embargo, la respuesta no podía ser tampoco la de ignorar las dificultades; había que construir un diálogo inteligente recogiendo y debatiendo uno a uno con los argumentos planteados, acogiendo aquellos que tuvieran sentido y reorientando aquellas propuestas violatorias de derechos fundamentales de la persona.

En esa perspectiva se ha ido dibujando a lo largo de los dos últimos años una política de actuación del Ministerio del Interior en seguridad ciudadana que aspira a la eficacia y que la vez trata de impedir que se colisione con los derechos humanos. Los componentes de esta política son:

Versión final

Respeto a los derechos humanos:

En el Perú a diferencia de otros países de la región, el tema de la brutalidad policial contra los civiles, y en particular contra los sospechosos de actos delincuenciales, no es tan grave como la que ocurre en otros países de la región. Por ejemplo, no existen ni han existido escuadrones de la muerte o grupos de “limpieza social”.

Si bien hasta mediados de los noventa hubo reiterados casos de tortura, sobre todo en el marco de la lucha antiterrorista, la situación ha mejorado en los últimos años. De hecho siguen ocurriendo abusos contra los detenidos pero no en la magnitud y con la frecuencia que en otros lugares. La Policía no es tampoco propensa a disparar a matar por cualquier circunstancia y las cifras de muertes causadas por acción policial son relativamente bajas, como lo son también por cierto las que la delincuencia común causa a la Policía (entre diez y quince efectivos asesinados al año en los últimos tres años). Los casos de brutalidad policial, relativamente aislados en los últimos años, han estado fundamentalmente vinculados a muerte de detenidos en comisarías, hechos que ocurren fuera de la ciudad capital en su mayoría.

Los cuestionamientos públicos a la Policía por este tipo de conducta, medidos en términos de encuestas de opinión, son muy pocos y lo que más preocupa a la gente en relación con la Policía es, sin ninguna duda, la corrupción. No tenemos un estudio serio y a profundidad de las razones de esta relativa buena conducta policial en cuanto a derechos humanos. Una de las razones parece estar en la eficiencia de la vigilancia de las organizaciones de derechos humanos, “entrenadas” durante los años de la violencia política a enfrentar problemas muy graves y cuya legitimidad se trasladó con relativa facilidad a circunstancias de la vida cotidiana.

En la formulación de los propios policías ellos expresan en ocasiones su temor a que vengan “los de derechos humanos”; es decir, que a consecuencia de esa contraloría social, la institución inmediatamente pone sanciones muy severas

Versión final

y las carreras profesionales de los policías son inevitablemente afectadas. Hay que decir que en muchos casos ese temor, que tiene tantas aristas positivas, ha sido también motivo de abstención y hasta de parálisis.

En este contexto la política que se siguió respecto a derechos humanos fue pues de tolerancia cero, siendo inflexibles frente a cada circunstancia en que estos fueran violados; para ello, como veremos en los capítulos respectivos, se fortalecieron el instrumento de control y se promovieron políticas educativas en este campo.

Difusión y adaptación del marco normativo sobre seguridad ciudadana

Como se ha dicho, la percepción de la Policía es que la ley no les permite actuar eficazmente frente al delito. Luego de nuestro inicial desconcierto por el desconocimiento con el que llegamos en esta materia, empezamos a profundizar en el problema y llegamos a la conclusión que había tres tipos de situaciones diferentes a analizar. En primer lugar, un profundo desconocimiento de las reales características de la ley penal en el Perú por parte de los operadores policiales; en segundo lugar, efectivamente, varios problemas y vacíos en las leyes en aspectos específicos que podían ser mejorados para apoyar una mayor eficiencia, sin salirse de los marcos de los derechos humanos; y, en tercer lugar, algunas demandas que eran tan inadmisibles como inviables, que apostaban principalmente a regresar a épocas muy antiguas, en las que el ciudadano podía ser detenido en cualquier circunstancia y en las que el policía tenía poderes absolutamente discrecionales. Esto último salió de toda consideración de política, pero se mantiene siempre en la añoranza de muchos oficiales de Policía. Sólo el tiempo y una intensa labor pedagógica podrán ir cambiando esta percepción.

En relación a lo primero, hicimos un estudio a profundidad de la ley penal aplicable al tipo de delitos comunes que hemos descrito y llegamos a la conclusión de que la Policía y para el caso la propia población, estaban frontalmente erradas. No era verdad que las leyes fueran blandas y mucho

Versión final

menos aún que sólo tomaran en cuenta el monto de lo sustraído como elemento determinante para la posibilidad de detener. Llegamos a la conclusión contraria, que las leyes son más bien severas en relación a esos delitos y que las figuras simples son virtualmente inexistentes en la realidad, dado que los agravantes son tantos y tan genéricos que involucran en la práctica cualquier circunstancia. Para que las penas sean muy altas basta que sean dos las personas involucradas, que sea de noche o que haya amenaza de uso de violencia (por mencionar estos agravantes, entre muchas otras más incluidas explícitamente en la ley penal); circunstancias que casi siempre están presentes en estos delitos.

El grave problema a este respecto no eran las normas, sino que éstas no se aplicaban por un conjunto de factores que empezaban por el desconocimiento de la Policía, por las dificultades en los atestados que debilitaban la posterior acción fiscal, por la propia desidia y hasta cobardía de muchos fiscales y jueces frente al delincuente; pero también -es duro decirlo- por la corrupción de muchos policías, jueces y fiscales que venden libertades a delincuentes.

El otro gran tema pasaba por introducir un conjunto de modificaciones solicitadas por la Policía que, sin afectar los principios básicos del debido proceso, le dieran mayor eficacia al Estado en su combate al delito y a la inseguridad. Así, en el Ministerio del Interior se discutió conjuntamente con la Policía y luego se presentó al Congreso, un paquete de leyes con esas características. Ello ocurrió en el contexto más amplio de una comisión nombrada por el gobierno con participación multisectorial, a raíz de un sonado caso de secuestro.

En ese paquete legislativo que fue aprobado rápidamente en el Congreso se precisó, por ejemplo, el concepto de flagrancia, alargándolo en el tiempo al que huye con evidencias de haber cometido el delito. Se creó un nuevo supuesto de detención de carácter preventivo en el que con orden del juez, pero fuera de proceso, la Policía puede detener preventivamente a sospechosos de preparar un crimen o de haberlo perpetrado. Se precisaron los

Versión final

supuestos para detener a micro comercializadores de droga, reduciendo las fisuras legales con las que lograban evadir la acción de la justicia haciéndose pasar como consumidores.

Creación de un sistema de seguridad ciudadana

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, al final de enero del 2003, se creó por ley el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Esta institución es un cuerpo técnico normativo centrado en políticas de seguridad pública a nivel nacional; es la respuesta institucional a la nueva aproximación al crimen y la manera práctica de involucrar en la lucha contra el delito y la inseguridad a otros cuerpos estatales y a sectores organizados de la sociedad civil.

Las funciones del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana son desarrollar un plan de mediano y largo plazo de seguridad pública nacional con objetivos y metas concretos; desarrollar estudios sobre problemas de seguridad pública; definir políticas nacionales atendiendo los problemas de seguridad pública. Evaluar y monitorear el impacto de estas políticas.

Lo más relevante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana son los comités distritales, provinciales y regionales para la seguridad pública mencionados en la ley. Estos involucran la participación de las autoridades estatales locales y las organizaciones de la sociedad civil. Sus principales objetivos son formular un diagnóstico local de seguridad ciudadana; la creación e implementación de planes locales de seguridad pública; la canalización de recursos comunales para el apoyo del trabajo policial y la evaluación y supervisión de las actividades policiales en cada localidad

Los Comités Locales y Provinciales de Seguridad Ciudadana, deben ser el espacio donde la autoridad policial coordina con los gobiernos locales con el objetivo de racionalizar los servicios, buscando que tanto la Policía como los

Versión final

“serenazgos” tengan más eficiencia, dejando de lado los conflictos y la duplicación de esfuerzos.

Fomento de la participación ciudadana

Pese a los problemas que enfrentó la Policía Nacional en la época de Fujimori es importante reconocer que estableció desde mediados de los años noventa programas eficaces para promover la participación de la gente en apoyo a su trabajo de seguridad ciudadana.

Este trabajo está a cargo de la Dirección de Participación Ciudadana (DIRPACI). Los programas son diversos y fomentan la participación civil; quien sabe el más importante es el de las Juntas Vecinales, de las que hay cerca de 50,000 a nivel nacional, involucrando a cientos de miles de personas, en particular en los barrios más pobres. La experiencia tiene un símil en el campo con lo que ocurre con las rondas campesinas y los Comités de Autodefensa, sólo que en estos dos casos se trata de experiencias no iniciadas por la Policía y que recién ahora empiezan a ser parte de la política del Ministerio del Interior, posibilitando la articulación con la Policía.

El éxito de estas juntas vecinales y la experiencia de las rondas campesinas, demuestra el valor de las estrategias preventivas y la capacidad para involucrar a la sociedad civil organizada en la prevención del crimen.

Reorientación recursos hacia las comisarías

La Policía padece muchas carencias en un Estado con pocos recursos como es el Perú. El déficit mayor es el de los recursos humanos. El número de efectivos policiales en lugar de aumentar se ha ido reduciendo en los últimos años. De 120 000 policías que habían a fines de los años ochenta se cuenta con poco más de 93 000 el 2004. Como es obvio, en el mismo periodo creció la población y la complejidad del problema, por lo que la brecha es aún más profunda.

Versión final

El problema es más evidente en las comisarías, la unidad policial básica que tiene que responder a los problemas cotidianos e inmediatos de la población y que fue abandonada en las últimas dos décadas. Es un destino policial poco apetecido, los recursos y la infraestructura destinados a ella son escasos y las relaciones con la comunidad son bastantes deficientes.

Aun en medio de esas limitaciones existe la política de aumentar el número de efectivos policiales. Entre las prioridades para la asignación de efectivos adicionales están las comisarías, centro del esfuerzo en seguridad ciudadana.

La reforma policial se orienta a convertir a la comisaría en la célula básica de la función policial y a potenciarla con recursos humanos y económicos. Esto se hace con una nueva definición de la función policial, en donde la labor de las comisarías deber inspirarse en la filosofía de la policía comunitaria, abierta a la sociedad y dispuesta a trabajar con las autoridades locales y la vecindad.

En la nueva propuesta para la Policía se le da a las comisarías prioridad en la asignación de recursos materiales y logísticos con el propósito de brindarles mejores condiciones para el desarrollo de sus funciones. El énfasis se ha puesto en las comunicaciones, la información y la infraestructura.

Es también importante establecer incentivos profesionales y económicos para el personal policial que trabaja en las comisarías con el fin de promover la competitividad y la productividad. La evaluación de la comunidad se debe tomar en cuenta para las promociones.

Sanciones alternativas para faltas y delitos menores

Hay en el Perú como hemos dicho, una extendida sensación de impunidad frente al delito menor. La respuesta retórica es la de hay que meter a todos a la cárcel y que no salgan nunca, pero esta posición no resiste el menor análisis. Las cárceles son ya insuficientes y en medio del hacinamiento y de la

Versión final

falta de políticas penitenciarias rehabilitadoras, quienes por allí pasan se vuelven delincuentes más peligrosos.

Para lograr una adecuada política frente al crimen, no se puede caer en extremos absurdos. La disyuntiva no puede estar entre la impunidad generalizada o la fantasía de convertir al país en una inmensa cárcel.

Ante la opinión generalizada que la impunidad reina en relación con el crimen menor y que se necesitan medidas eficaces en el manejo de infracciones menores, la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía consideró que la mejor alternativa era poner en práctica un programa agresivo de sanciones alternativas para los transgresores menores con una prioridad puesta en el servicio a la comunidad.

Para lograr ello las normas legales existían pero no se aplicaban. Las penas de servicio comunitario están previstas en los artículos 31 y 34 del Código Penal y su práctica está regulada por la Ley N° 27030. Con la finalidad de romper los cuellos de botella que hacían impracticables hasta ahora estas disposiciones legales, el Congreso aprobó normas complementarias a finales del 2002 a pedido nuestro.

Con esas normas adicionales se simplifican los procedimientos en las propias comisarías en donde se ubicarán desde ahora los jueces de paz resolviendo en audiencia única las faltas de naturaleza penal y los delitos menores. Se otorga también atribuciones mayores a la Policía para garantizar el cumplimiento de los trabajos comunitarios y para que aquellos que evadan esta sanción puedan ser detenidos y cumplan sentencia por el plazo establecido en la sanción.

Sin embargo, las dificultades para su implementación siguen siendo, muy grandes por las enormes dificultades de coordinación entre todos los agentes del sistema penal, desde la Policía, pasando por el Ministerio Público, el Poder Judicial y llegando hasta el Instituto Nacional Penitenciario, encargado

Versión final

de la ejecución de las penas, incluyendo las penas sustitutivas a la privación de libertad.

En el 2004 se desarrollarán experiencias piloto en diferentes comisarías de Lima. Si se lograra aplicar de manera exitosa esta experiencia se habrá producido una revolución en el tratamiento de las faltas y del delito menor y a la vez se ayudará a combatir las tendencias sobrepenalizadoras y de restricción de libertades a cambio de seguridad.

Como se ve al analizar el conjunto de medidas que se diseñaron y empezaron a poner en práctica, la política de seguridad ciudadana trasciende lo que es una política de derechos humanos, pero la incluye. La razón de ser de la estrategia puesta en marcha no ha sido solamente de proteger los derechos humanos y convertir a la Policía en una institución capaz de respetarlos, sino el hacer más eficiente su labor en la lucha contra el delito, en el marco de una política que, a la vez, sea respetuosa de los derechos humanos y eficiente evitando los bandazos en la dirección opuesta.

Como es evidente en este y en todos los temas tratados hemos avanzado pero queda aún mucho camino por recorrer.

CAPÍTULO 3

LA REFORMA POLICIAL Y LOS DERECHOS HUMANOS

Luego de más de dos años de ejecución y aún en marcha pese a los avatares de la política peruana, la reforma policial ha terminado constituyéndose en uno de los esfuerzos de reforma del Estado más importantes producidos durante el gobierno de Alejandro Toledo. Sus objetivos son el de aumentar la eficiencia y la calidad del servicio policial que se brinda a la ciudadanía, acercar la Policía a la comunidad a la que sirve, luchar contra la corrupción, dignificar la función policial y mejorar las condiciones de vida y trabajo de los miembros de la institución.

No se trata de una reforma en donde el objetivo central haya sido el de introducir políticas de respeto a los derechos humanos en una institución que padeciera de una severa crisis en esta materia. Hemos visto ya que ese no es el caso en el Perú. Pero a la vez para cumplir todos los objetivos mencionados se requiere que la Policía sea respetuosa de los derechos humanos. De la misma manera se aspira a que la metodología y las políticas puestas en práctica en la reforma creen mejores condiciones para una actuación policial respetuosa de los derechos humanos de la población y, a la vez, que la reforma propende a que los derechos humanos de la Policía, también duramente maltratados, sean reconocidos y respetados.

En las páginas que siguen ofrecemos una síntesis de algunos de los aspectos de la reforma que más directamente guardan relación con la generación de este clima más propicio para la vigencia de los derechos humanos. Hemos escogido algunos temas y sintetizado para este capítulo, un trabajo elaborado en paralelo a éste de sistematización más amplia de la reforma policial, elaborado por Carlos Basombrío y Gino Costa, con el apoyo del Open Society

Versión final

Institute y que lleva el nombre de “Liderazgo civil. Reforma Policial y gestión democrática de la seguridad”.

Los temas que destacamos aquí son aquellos que consideramos más relevantes desde una óptica de derechos humanos, entre varios otros que tiene la reforma, como son la metodología del proceso, la orientación hacia la desmilitarización de la Policía, la lucha contra la corrupción, los esfuerzos por mejorar el bienestar de la Policía y los cambios en la educación policial.

Una metodología democrática

En el proceso de reforma y modernización se creó una Comisión de Reestructuración que recogiera el sentir, las opiniones y las aspiraciones del personal policial de todos los niveles, así como de la ciudadanía. Para asegurar la imparcialidad y la representatividad del diagnóstico, la metodología fue participativa, abierta y de consulta.

Además del ministro Rospigliosi y del viceministro Gino Costa participaron personalidades civiles hasta entonces ajenas a la Policía, como fue el caso de Susana Villarán, ex ministra de la Mujer durante el gobierno de transición y que luego se convirtió en la primera Defensora del Policía; Jorge Avendaño, catedrático universitario y ex congresista de la República; Zenaida Solís, periodista y Arturo Woodman, empresario vinculado durante muchos años a la Asociación Amigos de la Policía Nacional.

La PNP estuvo también ampliamente representada. Además del director general de la institución estuvo, en primer lugar, el general Enrique Yépez, en ese entonces Director de Participación Ciudadana y luego jefe de Estado Mayor. Estuvo también el general Gustavo Carrión Zavala, entonces director de la Policía Judicial, luego director de Instrucción y Doctrina y, finalmente, director general de la PNP, cuando al retornar Fernando Rospigliosi al Ministerio, decide relanzar el proceso de reforma policial.

Versión final

También integraron la Comisión Carlos Basombrío -entonces jefe del Comité de Asesoramiento del ministro y luego viceministro- y Juan Briceño por entonces miembro del Comité de Asesoramiento (COAS) y que luego fue reincorporado a su institución y ascendido a coronel de la PNP, por acción distinguida en defensa de la democracia. Basombrío y Briceño recibieron además el encargo de responsabilizarse de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Reestructuración. Finalmente, también formó parte de la Comisión el coronel Benedicto Jiménez y el coronel-médico Juan Bermúdez. El personal subalterno estuvo representado a del brigadier superior César Chávez que laboraba en la Comisaría de La Victoria, en Lima metropolitana.

Se optó por hacer de la Comisión de Reestructuración una comisión de diálogo con los miembros de la institución y con la ciudadanía. Además del diagnóstico, la Comisión debía definir los objetivos del proceso de reestructuración y el cronograma del mismo, estableciendo metas precisas y plazos para el cumplimiento de las mismas.

Constituida la Comisión de Reestructuración, ésta dividió su trabajo en nueve subcomisiones que abordaron los temas que fueron considerados más importantes en el proceso, a saber, doctrina policial, marco normativo, sistemas de control interno y externo, gestión de recursos humanos, gestión de recursos materiales y logísticos, bienestar policial y salud, organización y estructura, educación, y mujer policía. Cada subcomisión organizó su trabajo de manera que recogiera las opiniones del personal policial encargado de la respectiva área temática, así como de los expertos, las autoridades civiles de distinto tipo y la ciudadanía en general.

Con este propósito se habilitó un número telefónico gratuito para recibir las opiniones que hubiera sobre estos temas u otros considerados relevantes. También se organizaron viajes a distintas ciudades del país que permitieron recoger las opiniones de las autoridades municipales y judiciales, de representantes de organizaciones sociales, así como de los jefes de las

Versión final

regiones policiales, sus estados mayores y los cuerpos de oficiales y de suboficiales. Complementariamente, se encargaron encuestas de opinión dirigidas a la ciudadanía y una encuesta a los miembros de la institución, que se llevaron a cabo con el apoyo de la Universidad de Lima.

La Comisión realizó su trabajo en un poco más de los tres meses dispuestos por su decreto de creación. Su esfuerzo se tradujo en el *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*, más conocido entre nosotros como “El libro verde”, que fue presentado al presidente de la República el 22 de febrero del 2002 y aprobado un mes después por Resolución Suprema. El texto contiene un estudio bien desarrollado de las fortalezas y debilidades de la PNP, así como los objetivos y las acciones que serán llevadas a cabo en un plazo de dos años, de acuerdo con un cronograma detallado.

La metodología de trabajo permitió otorgarle al proceso de cambios institucionales una cierta base de apoyo y legitimidad dentro de la propia PNP, gracias a la participación entusiasta de oficiales y suboficiales. Sirvió para involucrar a la ciudadanía en este esfuerzo y hacerla partícipe del mismo. Asimismo, contribuyó a que instituciones públicas y privadas ofrecieran sus servicios para colaborar en esta tarea.

Luego de que la Comisión de Reestructuración concluyera sus labores, se creó la Comisión de Modernización, encargada de supervisar la puesta en práctica de las recomendaciones de la primera y facilitar su ejecución.

Consideramos que es importante reivindicar la metodología de trabajo seguida para encarar la reestructuración policial porque alentó la participación policial en el proceso -sobre todo la de los suboficiales- y porque estimuló un mayor compromiso de la ciudadanía con una transformación institucional que requería su activo concurso. El carácter participativo de la metodología seguida y una audaz política informativa y de comunicaciones permitió poner

Versión final

la reforma no sólo en la agenda gubernamental y algo también en la de la opinión pública.

La desmilitarización

En el Perú, al igual que en muchos otros países del hemisferio, la función policial no ha estado claramente diferenciada de la militar. En muchos sentidos, la Policía ha sido considerada un cuerpo más de las Fuerzas Armadas, sólo que dedicado a funciones de orden y seguridad pública. Además, siempre ha sido vista y tratada como un pariente pobre del Ejército, de la Marina y de la Aviación.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, la militarización se acentuó, primero como consecuencia de la respuesta a la subversión interna, pues la Policía se vio obligada a actuar en un contexto bélico, a jugar un papel protagónico en él, y a realizar sus funciones bajo mando militar en muchas zonas del país declaradas en emergencia. Segundo, por el control del Ministerio del Interior ejercido por los militares a lo largo de toda la década del noventa.

En el proceso de reforma, la desmilitarización de la Policía fue vista como un aspecto importante por dos razones centrales. En primer lugar, por la necesidad de delimitar con mucha claridad la línea divisoria entre la preservación del orden interno -función policial- y la defensa nacional, que corresponde a las Fuerzas Armadas, como hemos desarrollado en el capítulo anterior. Entre los muchos problemas que dan cuenta de la fragilidad de nuestras democracias, se puede mencionar el rol que los militares han tenido en el orden interno y la subordinación policial a éstos en circunstancias de crisis. Ello es relevante dado que el poder político que las Fuerzas Armadas tienen está vinculado, en gran medida, a ese rol “tutelar” sobre la vida nacional.

Versión final

En segundo lugar, la desmilitarización apunta a conseguir una identidad propia de la Policía y un mayor profesionalismo en su actuación. Los militares y los policías tienen funciones sociales diferentes. Los militares están formados para defender el territorio frente a eventuales amenazas externas y a ejercer la fuerza con el objetivo de destruir al enemigo. En cambio, los policías deben proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos frente a quienes los amenazan. Ello debe traducirse en dos sistemas educativos y modos de relacionarse con la ciudadanía totalmente diferentes. Asimismo, los métodos y las técnicas requeridos para ejercer adecuadamente la función policial, la que está muy en contacto con la ciudadanía y son muy diferentes de los que necesita para la función militar.

En suma, la confusión de roles acarrea problemas políticos vinculados a la consolidación de la institucionalidad democrática y, a la vez, dificulta un servicio policial más eficiente. Además, ha servido para mantener a la Policía en un estado de subordinación frente a las Fuerzas Armadas y a limitar su desarrollo institucional. La desmilitarización se concibió, fundamentalmente, como un esfuerzo por acabar con tal subordinación, afirmando con claridad, desde el nivel constitucional, la distinción de misiones, ámbitos de competencia, formación y valores.

La desmilitarización debía plasmarse en tres cambios constitucionales centrales: separación de los capítulos de defensa y orden interno en la Constitución Política; establecimiento del derecho al voto para los policías y los militares; y exclusión de la Policía de la jurisdicción militar.

La PNP se sustenta normativamente en el capítulo XII de la Constitución Política, que regula la defensa y la seguridad nacional. Allí se establece que la Policía tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, prestar ayuda a las personas, y prevenir, investigar y combatir la delincuencia. Sin embargo, el hecho de que la defensa y el orden interno se encuentren en el mismo capítulo de la Constitución y que hayan tenido roles

Versión final

equivalentes en un contexto de conflicto armado interno, ha desdibujado la distinción.

La Comisión de Reestructuración recomendó un nuevo modelo policial entre cuyas características está la ampliación del mandato policial tradicional, de modo que abarque la resolución de conflictos vecinales y los problemas de la comunidad; la actitud y el comportamiento preferentemente preventivos más que reactivos; el establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación con las autoridades locales, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general; la descentralización y delegación de responsabilidades; y por último, la obligación de rendir cuentas a la comunidad y de aplicar otros mecanismos que garanticen la transparencia de la gestión.

Todo ello, a juicio de la Comisión de Reestructuración, debía ser tomado en cuenta al redactar el capítulo de orden interno de la Constitución, particularmente en el momento de señalar las funciones de la PNP. Asimismo, se insistió en que se debería poner énfasis en la subordinación de la Policía al poder constitucional y en el carácter no deliberante de la institución.

Por su parte, el artículo 173 de la Constitución de 1993 señala que en caso de delitos de función, la PNP está sometida al fuero militar y al Código de Justicia Militar. La Comisión de Reestructuración evaluó que dado el tipo de función que debe desempeñar la Policía, así como la naturaleza que subyace a dicha función --proteger los derechos y las libertades de las personas--, no encontraba razón para que sus miembros fueran sometidos a un sistema de justicia que es propio de las Fuerzas Armadas y que ha sido utilizado para consagrar la impunidad frente a las violaciones de los derechos humanos.

La Comisión de Reestructuración propuso, asimismo, que a la par que despenalizar algunos tipos penales actualmente regulados en el Código de Justicia Militar, convirtiéndolos en faltas administrativas, se debía fortalecer y modernizar el actual régimen disciplinario.

Versión final

Por último, la Comisión de Reestructuración se pronunció claramente a favor de otorgar el derecho al voto a los policías. Los motivos de la Comisión fueron cuatro. Primero, que no hay ninguna razón para discriminar a los policías y los militares. Ellos son tan servidores públicos como cualquier otro, y nada impide que el resto de servidores públicos ejerza el derecho al voto, aun cuando estén impedidos de hacer proselitismo político -al igual que lo estarían policías y militares- en el desempeño de su cargo. Segundo, que la experiencia internacional -Chile, Colombia y Estados Unidos, entre otros- reconoce el derecho de los policías y militares a votar. Lejos de haber debilitado la democracia, el voto de policías y militares la ha fortalecido, acabando con una discriminación innecesaria y contra productiva e incorporándolos más activamente en la vida democrática. Tercero, las nuevas formas de entender la función policial, en las que los policías mantienen una relación horizontal con la ciudadanía, obligan a la Constitución a otorgarles a éstos los derechos de que goza el resto de ciudadanos. Cuarto, la encuesta llevada a cabo entre los policías arrojó una opinión mayoritaria a favor del voto.

En la misma época en que la Comisión de Reestructuración culminaba su labor y hacía estas recomendaciones, en el Congreso de la República se iniciaba la discusión para la reforma del texto constitucional heredado del fujimorismo. Todas las recomendaciones de la Comisión de Reestructuración quedaron incorporadas al nuevo borrador del texto constitucional, cuya discusión ha quedado detenida por el momento, en el marco de la prolongada crisis política que vive el país.

La lucha contra la corrupción

El Ministerio del Interior fue una de las columnas vertebrales en las que Fujimori y Montesinos asentaron ese poder corruptor, que desde allí se extendió hacia la PNP. La corrupción que encontramos en el Ministerio del Interior constituía un problema mucho más grave que el habitual en nuestra

Versión final

historia republicana; había penetrado de arriba abajo al Ministerio y a la institución policial, afectando al conjunto del sector.

La Comisión de Reestructuración concluyó que el objetivo político que se persiguió durante el gobierno de Fujimori y Montesinos fue el de “incorporar la corrupción como un elemento estructurador de diversos aspectos de la organización policial, que atravesara transversalmente no sólo los procesos y los sistemas, sino también a las personas y los valores, facilitando de ésta forma la sumisión y dominación de sus miembros.

Ante la ciudadanía, la corrupción era --y en gran medida sigue siendo aún-- el principal problema de la PNP. Es extraordinariamente revelador cómo en el caso peruano, a diferencia de muchas otras policías de la región, el problema fundamental no es el abuso o la ineficiencia, sino la corrupción.

La lucha contra la corrupción se convirtió, así, en uno de los objetivos centrales de la gestión en el sector Interior y de la reforma de la PNP. No había cambio posible sin enfrentarla frontalmente. Primero, porque eficiencia y corrupción son antagónicas; quienes se organizan personal o colectivamente para aprovechar lo público en beneficio privado, difícilmente pueden, a la vez, ofrecer resultados satisfactorios de su labor. Segundo, porque era la principal causa de desconfianza y falta de legitimidad institucional frente a la ciudadanía. Tercero, porque los beneficiarios de la corrupción, al ver sus intereses en peligro, se convierten en los principales enemigos del proceso de cambios.

En el Ministerio del Interior y la PNP encontramos cuatro grandes formas de corrupción. Los recursos destinados al funcionamiento, equipamiento y bienestar de las Fuerzas Armadas y de la PNP fueron bastante significativos durante los noventa, gracias, entre otros factores, a la privatización. Ellos constituyeron uno de los botines fundamentales de la corrupción. Según las investigaciones judiciales, la corrupción involucró a la propia cabeza del sector y a otros altos funcionarios, todos ellos pertenecientes a las Fuerzas

Versión final

Armadas, quienes además contaron con la complicidad de los altos mandos de la institución policial. Ello afectó de manera severa a la Caja de Pensiones Militar y Policial y al Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL)

Otro campo en el que se manifestó la corrupción a gran escala fue el de las grandes adquisiciones. Un estudio de la Oficina General de Administración concluyó que existían indicios de un gasto injustificado de aproximadamente cien millones de dólares por concepto de edificaciones. Ello independientemente de otras irregularidades, como la baja calidad de las obras y la selección arbitraria de los ganadores de las licitaciones. Lo mismo ocurrió en las grandes licitaciones de la PNP vinculadas a la adquisición de vehículos y equipos de comunicaciones.

Como parte del deterioro general de la vida institucional y por la falta de voluntad de fiscalización y de mecanismos adecuados de control, durante la década pasada también se acentuó el robo sistemático de los recursos asignados al servicio policial y a la atención del personal de la institución. Algunos de los ámbitos más notorios de esta forma de corrupción fueron las irregularidades en el manejo de la gasolina, las medicinas y el rancho; es decir, la alimentación del personal policial.

Las compras por adjudicación directa o invitación, permitidas por la ley en ciertas circunstancias, terminaron siendo otra forma de corrupción muy extendida que resulta difícil de erradicar. En muchos casos, los montos tope son establecidos arbitrariamente, con la clara intención de evitar los controles previstos para adquisiciones que involucran montos mayores.

También que encontramos otra forma de corrupción grave es la que tiene lugar en el contexto de procesos administrativos que se les siguen a miembros del personal policial o a trámites en los que el personal es parte. Como estos procesos o trámites normalmente no están basados en reglas objetivas y transparentes, ni cuentan con la debida fiscalización, con frecuencia dan pie a que la autoridad abuse de su poder discrecional y exija cobros irregulares a

Versión final

quienes están involucrados en ellos.

Lamentablemente, estas irregularidades comenzaban con el propio ingreso a la Escuela de Oficiales y a las escuelas de suboficiales. La influencia de los jefes, el favor político y en muchos casos la mera corruptela, determinaban quién ingresaba a la PNP y quién no. El efecto perverso de esa situación era evidente: se le enseñaba al joven aspirante a policía que al margen de las reglas de juego establecidas, existían otras que eran tanto o más importantes, y que para tener éxito en la carrera, era preciso respetar estas últimas e ignorar las que señala la ley. Para un futuro funcionario encargado precisamente de hacer cumplir la ley, esta situación resultaba pues un verdadero contrasentido.

El problema se repetía de manera sistemática en la mayor parte de circunstancias que enfrentaba luego el policía en su vida profesional: ascensos; cambios de colocación, sobre todo a unidades policiales consideradas clave - logística, fondos de bienestar, carreteras, seguridad del Estado, terrorismo, narcotráfico-; estímulos profesionales; sanciones disciplinarias y procesos en el fuero privativo, entre otros. Asimismo, se manifestaba en la gran mayoría de los trámites administrativos vinculados a licencias, vacaciones, jubilación y otros.

Las formas de corrupción que implican solicitar una dádiva al ciudadano u obligarlo a pagar por un servicio que es por naturaleza gratuito son las que más afectan la imagen y el prestigio institucional. Son las que sufren el ciudadano común o la ciudadana de a pie cuando solicitan un servicio o son intervenidos por la Policía. Comprenden también la solicitud o aceptación de pagos ilegales para que la autoridad pase por alto una infracción, o para acelerar o efectuar un trámite -certificaciones, notificaciones, tramitación de expedientes, etcétera-. Con frecuencia, también se traducen en la solicitud que la Policía hace para que el ciudadano colabore con dinero para la adquisición de materiales de oficina o gasolina, o cubra los gastos de movilidad o los viáticos del personal, con la justificación de que los recursos que proporciona el Estado son insuficientes.

Esta corrupción es la menos importante en términos económicos, pero es la más

Versión final

dañina en términos institucionales, pues atenta contra cualquier esfuerzo por comenzar a construir una cultura de respeto a la ley en el país.

La Comisión de Reestructuración hizo una síntesis de los principales problemas que fomentaban la corrupción en la PNP. Éstos eran la concentración de las decisiones administrativas; la debilidad de los mecanismos de control interno; una normatividad difusa, incompleta y desactualizada; los bajos sueldos del personal, los inadecuados mecanismos de nombramiento de éste y la falta de verificación de los antecedentes en los procesos de selección; la ampliación desordenada de las funciones policiales; la falta de regulaciones claras sobre la labor policial; la carencia de mecanismos externos de queja y denuncia; la deficiente asignación de recursos para el cumplimiento de las funciones; la aceptación social de la corrupción como algo “inevitable”; la promoción social de la corrupción para obtener ventajas; la falta de participación ciudadana en el control y la fiscalización de la actividad policial; y, finalmente, el desconocimiento del ciudadano acerca de sus derechos.

Sobre la base de este diagnóstico, y en función de la experiencia y las convicciones de quienes estuvieron a cargo de la gestión y del proceso de reforma, se diseñaron las siguientes políticas y acciones de lucha contra la corrupción.

Investigación y denuncia de la corrupción heredada. Era preciso evitar el borrón y cuenta nueva. La primera acción que se tomó con ese propósito fue brindarle todas las facilidades al personal de la Contraloría General de la República para la investigación de posibles hechos de corrupción ocurridos durante la década pasada (lamentablemente, hay que decirlo, con poquísimos resultados de parte de ellos en los temas realmente importantes).

También se otorgó prioridad al apoyo al sistema anticorrupción edificado en el gobierno de transición -procuradores, fiscales y jueces-, colaborando al máximo en el desarrollo de sus investigaciones, aportando la información de que se disponía. Con este fin se creó la Dirección de Policía Anticorrupción,

Versión final

unidad policial especializada dedicada a asistir a los jueces y fiscales anticorrupción en sus investigaciones, así como a la Procuraduría Ad Hoc creada para investigar los crímenes cometidos por Montesinos y Fujimori.

Finalmente, se fortaleció la labor de investigación y denuncia de la Procuraduría del Ministerio del Interior. La reingeniería que se inició en la Procuraduría fue acompañada por un gran esfuerzo por investigar y denunciar ante el Ministerio Público y la Procuraduría Ad Hoc los principales casos de corrupción detectados en el Ministerio y la PNP durante la década del noventa.

Creación de la Oficina de Asuntos Internos. Ante la inoperancia de las inspectorías generales del Ministerio y la PNP, y en tanto éstas eran reestructuradas, se creó una pequeña unidad de investigación dependiente directamente del ministro, cuyo propósito era abocarse a conocer, a pedido del ministro o del director general de la Policía, los casos más significativos de corrupción y de abuso. Sus investigaciones, ágiles y rápidas, debían traducirse en informes remitidos para conocimiento del ministro, quien debía disponer que se adoptaran las sanciones administrativas que correspondiera y/o se trasladara la información al Ministerio Público para el inicio de las acciones penales correspondientes.

Los resultados de sus primeras investigaciones han sido altamente esperanzadores y demostraron que se había creado una herramienta clave y de invalorable potencial en la lucha contra la corrupción y el abuso policial.

Fortalecimiento de las inspectorías. El diagnóstico llevado a cabo por la Comisión de Reestructuración sobre la Inspectoría General de la Policía Nacional concluyó que ésta no tenía una organización ni un funcionamiento sistémicos; su coordinación con la Contraloría General y la Inspectoría General del Ministerio era deficiente; la normatividad que la regía era ampulosa y dispersa; sus procesos excesivamente lentos; su personal, inadecuadamente seleccionado; y sus recursos materiales, económicos y logísticos, insuficientes para garantizar su

Versión final

eficiencia y cautelar su independencia. A todo ello, se debe sumar una cultura institucional que ve con recelo y desconfianza las labores de control y fiscalización.

Apoyándose en este diagnóstico, la Comisión recomendó tres medidas básicas. Primero, reforzar la Inspectoría General con personal idóneo en términos éticos y profesionales, el que debía ser capacitado e incentivado en forma adecuada. Asimismo, recomendó dotarla de más y mejores recursos económicos y logísticos. Segundo, otorgar carácter sistémico a su funcionamiento a nivel nacional, de modo que el inspector de cada dirección territorial no dependa, administrativa ni funcionalmente, del jefe de esa dirección, sino del propio inspector general; de esta manera se le garantiza la independencia frente al mando operativo en el ejercicio de su función. Tercero, incorporar a personal civil para ejercer labores de auditoría contable y administrativa, en coordinación con la Contraloría General de la República.

Reforma de la Oficina General de Administración (OGA) del Ministerio del Interior. En el pasado, esta oficina cumplió un papel central para que se generara la corrupción, pues en ella fue que se organizó. Una de las primeras acciones de la nueva gestión consistió en reorganizar esa oficina para transformarla en una unidad que vele por el manejo honesto y eficiente de los recursos y que garantice la transparencia en el manejo de los mismos. La nueva OGA desconcentró sus funciones y transfirió capacidad de decisión a las otras unidades ejecutoras del Ministerio del Interior. Introdujo, además, modernos sistemas de gerencia; racionalizó el gasto, mejoró los mecanismos de control, acabó con la cultura del secreto y promovió la realización de licitaciones y concursos públicos transparentes. También jugó un papel decisivo en organizar las evidencias referidas a hechos de corrupción heredados del pasado.

Proética y la licitación de los uniformes. Una de las experiencias más importantes de transparencia en el uso de los recursos públicos fue la licitación para adquirir y confeccionar los uniformes de la PNP. Y lo fue

Versión final

porque este proceso se sometió a un mecanismo de fiscalización ciudadana inédito en el país, que se sumó a todos los controles preestablecidos por la ley. La fiscalización ciudadana corrió a cargo de Proética, una institución no gubernamental de reciente creación integrada por la Asociación de Exportadores, la Comisión Andina de Juristas, Transparencia y el Instituto Prensa y Sociedad. Proética es el capítulo nacional de Transparencia Internacional y está presidida por el ex procurador anticorrupción para el caso Fujimori-Montesinos, José Ugaz. Proética cuenta con un comité de ética integrado por destacadísimas personalidades de impecable trayectoria profesional e integridad moral.

Aprovechando el marco que otorga la ley de modernización del Estado, se decidió hacer una innovación histórica en las licitaciones públicas en el Perú, invitando a una institución de la sociedad civil para que supervisara activamente el proceso. La presencia de Proética constituyó un inmenso desafío pues implicaba introducir en una licitación, por primera vez en el Perú, la acción fiscalizadora de una entidad no gubernamental que se encargara de observar cada aspecto del proceso, de pronunciarse sobre su transparencia y consistencia ética, y de promover mecanismos que redujeran al mínimo la posibilidad de cualquier irregularidad. Proética puso en práctica una metodología de intervención basada en experiencias de otros países - Colombia y Brasil, principalmente-, que consistía en realizar una supervisión activa del proceso y en plantear exigencias adicionales a las legales, tales como la necesidad de prepublicar las bases, la obligatoriedad de absolver las consultas y observaciones formuladas sobre ellas, la firma de un pacto de integridad con las empresas y los funcionarios públicos involucrados en la licitación, la realización de seminarios con los postores, entre otras.

La licitación ha sido lenta y prolongada. No podría haber sido de otra manera, considerando los cuidados que se han tomado en cumplir escrupulosamente con las leyes vigentes y en incorporar las exigencias impuestas por Proética. En todo caso, aunque las medidas adoptadas han hecho el proceso más lento que lo previsible, han garantizado que el proceso de licitación sea limpio y

Versión final

competitivo, lo cual se ha traducido en un ahorro significativo de más de cinco millones y medio de soles frente a los precios base.

“*A la Policía se la respeta*”. Esta campaña se constituyó en un ambicioso esfuerzo que el Ministerio del Interior, con el apoyo de los medios de comunicación, realizó para enfrentar el problema de las coimas y el soborno de los policías de tránsito. Esta campaña consistió en la intensa difusión en los medios de prensa de un *spot* que recordaba a la población que sobornar a un policía no es una conducta normal, adecuada ni conveniente, sino por el contrario, constituye un delito que puede ser penado hasta con cinco años de prisión, tal como lo dispone el artículo 274 del Código Penal vigente. Por cierto, la campaña se realizó sin que el Ministerio tuviera que invertir un centavo, gracias al apoyo gratuito de muchos medios de comunicación, que demostraron un compromiso extraordinario. Este apoyo fue expresión de lo sensible que es el tema en la vida cotidiana de la población.

Si bien la intensa campaña mediática era importante, ella no podía limitarse a la formulación de recomendaciones de buena conducta sino que debía estar acompañada de acciones en las que se viera que los infractores eran sancionados; es decir, era necesario mostrar a la ciudadanía casos reales en los que quienes trataban de coimear a un policía eran atrapados -o más bien filmados-- con las manos en la masa. Para realizar esta labor, se contó con los equipos de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio y con la participación entusiasta de representantes del Ministerio Público, quienes montaron en las calles de Lima operativos en los que se filmaba y detenía a los infractores.

La campaña tuvo objetivos complementarios. A nivel político, buscó darle visibilidad a un esfuerzo de cambio institucional que aún era poco conocido. A nivel simbólico, persiguió otorgarles legitimidad a los cambios que se intentaba realizar en las relaciones entre la Policía y la comunidad. Tenía también objetivos específicos vinculados a la lucha contra la corrupción. En el Perú, las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley son percibidas como parte importante del problema de la corrupción. En particular, para la imagen

Versión final

y autoestima del Policía, el soborno de sus colegas ante la vista y paciencia de todos tiene un efecto profundamente negativo, pues desacredita los esfuerzos, muchas veces heroicos, de quienes cumplen con su labor aplicando la ley y sirviendo a la comunidad.

El objetivo de la campaña era, sobre todo, llegar al ciudadano a quien se trataba de disuadir de intentar cualquier “arreglo” con la Policía si ésta lo había intervenido por infringir la ley. Si bien se tenía mucha conciencia sobre la responsabilidad que tienen los policías que generan situaciones destinadas a favorecer un “arreglo”, por estrategia se prefirió concentrar la atención de la campaña en la responsabilidad de quien soborna, porque se sabía que esto iba a tener también un efecto disuasivo sobre la Policía. La campaña fue, en general, muy bien recibida, como muestran encuestas de opinión publicadas en su momento. Sin embargo, es necesario señalar que un esfuerzo de esta naturaleza, destinado a fortalecer la imagen pública de la Policía, sólo tiene sentido en el marco de un proceso de cambios profundos en la institución y no únicamente como un intento por mejorar la imagen.

El ministro Rospigliosi la relanzó en su segunda gestión con los temas originales, pero extendiendo sus objetivos y alcances. Sólo el tiempo permitirá realizar un balance más exhaustivo de sus logros.

El bienestar policial

Mejorar las condiciones de bienestar del personal policial fue uno de los principales objetivos de la reforma. Ello por dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque las actuales condiciones distan mucho de ser las adecuadas, lo que redundaba en la falta de motivación y deficiente desempeño del personal. Segundo, porque si dentro de la institución no se brinda un buen trato al personal, será muy difícil que éste mejore significativamente el trato que brinda a la ciudadanía.

Versión final

El bienestar del personal policial está constituido por tres componentes fundamentales. Primero, sus remuneraciones. El segundo está relacionado con una serie de temas que van desde el equipamiento y las condiciones de trabajo que se le brinda a los policías hasta la aplicación de políticas de personal como la de ascensos y de cambios de colocación, por poner dos ejemplos. También está relacionado con la atención que recibe el personal policial por parte de sus superiores y de las direcciones encargadas de velar por su bienestar, así como con el clima que impera en las relaciones entre oficiales y suboficiales, y la aplicación del régimen disciplinario. Tercero, los sistemas de salud, vivienda y pensiones, así como otros servicios que brinda la PNP -bazares, educación, centros de esparcimiento, entre otros-, para los cuales hay que aprovechar la economía de escala que ofrece una organización tan grande.

Las remuneraciones. Las remuneraciones en la PNP son bajas, como las del resto del sector público. Un suboficial percibe en promedio 700 soles mensuales -equivalentes a 200 dólares-; en el otro extremo de la escala, un general no llega a los 7.000 soles -2.000 dólares-, aunque esto no incluye las prerrogativas y los privilegios de los que goza. Las posibilidades de incrementar significativamente estos ingresos son muy limitadas, sobre todo en situaciones como la actual en las que se sufre serias restricciones fiscales.

Debido a las limitaciones presupuestales el esfuerzo por mejorar el bienestar policial privilegió medidas distintas al incremento de las remuneraciones. Se hizo así un esfuerzo importante, aunque con resultados insuficientes, para asegurar que los descuentos hechos por la institución al personal policial fueran exclusivamente los establecidos en la ley o aquellos a los que voluntariamente se acogieran. La tarea sigue inconclusa y constituye una justa demanda del personal policial, pues no hay ninguna razón para realizar descuentos con propósitos que no son necesariamente aprobados por el interesado, como, por ejemplo, ser miembro de determinados centros de esparcimiento.

Versión final

El trato al personal policial. Un conjunto de factores define el trato que una institución brinda a sus integrantes. En la encuesta realizada por la Comisión de Reestructuración al personal policial, 38% de los interrogados dijeron sentirse poco satisfechos con el trato que recibían de su institución y 18% dijeron que no estaban nada satisfechos. Sólo un 10% de los encuestados refirieron sentirse muy satisfechos con el trato.

El malestar existente fue corroborado por los miembros de la Comisión de Reestructuración en las numerosas audiencias que tuvieron con el personal policial, especialmente con el personal subalterno. Entre las fuentes de este malestar se señalaron el trato abusivo de los oficiales; la arbitrariedad para aplicar el reglamento disciplinario, así como el carácter anacrónico del mismo; la poca objetividad en los ascensos; y, por supuesto, el manejo poco transparente e ineficiente de los fondos de bienestar, especialmente los de salud y vivienda.

El deficiente funcionamiento de las direcciones de Personal y de Bienestar, sobre todo de la primera, también fue señalado recurrentemente como motivo de malestar. En el contexto de esas audiencias surgieron ideas innovadoras como la creación de la Defensoría del Policía y la Oficina de Asuntos Internos -esta última con participación de civiles- para garantizar el acceso a ella del personal policial que tuviera denuncias por hechos de corrupción al interior de la PNP.

Tanto la encuesta como las audiencias dejaron en claro que el malestar era elevado y que la Defensoría del Policía debería constituirse en un instrumento fundamental para canalizar ese descontento, resolver problemas y contribuir a transformar la situación existente.

También fue adoptado un conjunto de otras medidas que tenían el mismo propósito.

Versión final

Se decidió cambiar el uso de las expresiones “mi general”, “mi coronel” y “mi comandante” por las de “señor general”, “señor coronel” y “señor comandante”. Sin embargo, y en la medida en que estamos ante una costumbre profundamente arraigada, el cambio en el lenguaje policial no se ha producido en la práctica y sólo será posible con el paso del tiempo, si es que en las escuelas se les inculca esta reforma a los nuevos miembros de la PNP.

Se decidió también iniciar la modernización de la Dirección de Personal y de la política de personal. En relación con este punto, se inició la labor de unificar y actualizar la normatividad vigente, hacer efectiva la simplificación administrativa, incorporar tecnología de punta y preparar un verdadero plan de carrera policial que incluyera política de ascensos, especialización, cambios de colocación, calificación del desempeño, incentivos, renovación de cuadros y recategorización, entre otros temas.

Servicios brindados por la institución. La encuesta realizada al personal policial indicó qué servicios brindados por la institución funcionaban y cuáles no. En respuesta a la pregunta de los dos servicios que funcionan mejor, 32% de los encuestados respondieron que ninguno funcionaba bien y 30% señalaron que el servicio funerario, seguido, con 16%, por los centros educativos. El 37% de los encuestados indicó que el más deficiente era el FOVIPOL y el 31% los servicios de salud. Los resultados de estas encuestas y las propias audiencias con el personal policial indicaban que una parte muy importante del malestar dentro de la institución estaba relacionado con el pobre desempeño de estos servicios.

En lo que respecta al FOVIPOL (Fondo de Vivienda Policial), cabe señalar que éste se constituye con los aportes obligatorios de los policías (5%) y del Estado (2%), recursos que aunados a los ingresos obtenidos por sus inversiones, permiten la administración de más de 3 millones de soles mensuales, es decir, casi un millón de dólares al mes. Sin embargo, cuando se comenzó con la reforma se encontró que, desde su creación, los recursos del FOVIPOL fueron

Versión final

invertidos más en negocios inmobiliarios y construcción de viviendas -tarea para la cual el Fondo no estaba preparado- que en la provisión de créditos internos y/o promoción de préstamos externos. Esta situación explicaba los magros resultados del FOVIPOL.

La situación encontrada en el FOVIPOL fue muy mala. Los policías estaban disconformes con su administración y no les faltaban motivos, puesto que este fondo debía proporcionar viviendas de interés social a la mayor cantidad de policías en actividad o retiro, así como a las viudas del personal caído en acto de servicio. Sin embargo, en 14 años de existencia, FOVIPOL había beneficiado con viviendas construidas y adjudicadas a menos de 7% de la población policial a nivel nacional, a pesar de que cada policía sin vivienda propia -esto es, casi 70% de los policías- aportaba 6% de su remuneración mensual a este fondo.

A pesar del volumen tan importante de recursos manejados por FOVIPOL, éste no contaba con una gerencia moderna. Así, por ejemplo, su directiva no podía dar cuenta del total de recursos aportados por los policías y por el Estado desde que comenzó el funcionamiento de este organismo ni de la manera en que estos recursos habían sido invertidos, ni tampoco de las acreencias de los adjudicatarios con el Fondo.

Como consecuencia del funcionamiento deficiente del FOVIPOL, 47% de los policías encuestados consideraba que el servicio que brindaba era muy malo, 19% lo consideraba malo y 25% deficiente. El 90% de los encuestados señaló que, si pudiera, se retiraría de FOVIPOL. Dos de cada tres policías expresaron su opinión a favor de que el fondo fuera administrado por una entidad especializada, corroborando con ello la percepción bastante extendida de que el FOVIPOL no se encontraba en manos de profesionales y que su funcionamiento respondía más a criterios políticos que técnicos.

Ante esta situación, se optó por presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley tendente a suspender los aportes del personal policial al Fondo por un periodo de seis meses, durante el cual debía dotársele a éste de

Versión final

una gerencia moderna, eficiente y transparente. La ley, promulgada el 25 de julio del 2002, autorizaba al fondo a prestar dinero para la construcción de nuevas viviendas o para la ampliación de las existentes. Esta iniciativa respondió, entre otras causas, al sentir mayoritario de los miembros de la institución, quienes a través de la encuesta se manifestaron, en un 90%, a favor de que el fondo prestara recursos para que los usuarios pudieran construir por cuenta propia. Esta medida abría la puerta para que, con recursos del FOVIPOL, los policías accedieran a los programas Mi Vivienda y Techo Propio -promovidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-, entre otros, cancelando la cuota inicial con los recursos del fondo y endeudándose con una institución financiera para cubrir la parte restante.

La nueva ley, que modificó algunos aspectos del funcionamiento del Fondo, también estableció un mecanismo para que una parte de los recursos del mismo sirvieran para dotarlo de una gerencia moderna y profesional. A partir del 2003 las nuevas orientaciones para el FOVIPOL empezaron a dar sus frutos y varios miles de policías, básicamente en Lima por el momento, han accedido a créditos de vivienda.

En lo que respecta a los servicios de salud, la situación encontrada no fue menos crítica. La Sanidad, como órgano de apoyo de la Guardia Civil, se integró a la PNP a fines de los ochenta. La Sanidad, que tiene 74 años de existencia, es el ente rector del sistema de salud policial y su razón de ser es la de prevenir, promover, conservar, recuperar y rehabilitar la salud del personal policial en actividad y en retiro, así como de sus familiares directos, que en total conforman un universo de alrededor de 420.000 personas.

La Comisión de Reestructuración encontró que, lejos de gestionar todo el sistema de salud policial, la Dirección de Sanidad sólo administraba de manera directa cinco unidades de salud ubicadas en Lima, pero que a la vez son las más importantes del sistema, pues de 11 millones de acciones de salud realizadas durante el 2001, 8.500.000 fueron llevadas a cabo en ellas,

Versión final

incluyendo 63% de las consultas. Todas las demás unidades de salud dependían de las direcciones regionales de Policía, situación que daba cuenta de la inexistencia de un sistema integrado de salud y de la ausencia de una dirección profesional del mismo.

Tal era la desarticulación y el desorden que, consultada por la Comisión de Reestructuración, la Sanidad Policial no pudo responder con precisión a cuánto ascendía su universo de usuarios.

La deficiente gestión de los recursos humanos es otro de los problemas graves que afecta el sistema de salud policial. Para comenzar, Sanidad cuenta con 11.604 miembros, lo que representa 12% del total del personal policial. Aunque no existen cifras exactas, Sanidad Policial sostiene que alrededor de 8.000 miembros suyos trabajan en sus dependencias, mientras que el resto lo hace en otras dependencias de la PNP.

Otro problema es que los servicios de salud carecen de un adecuado sistema de control de su personal, lo que permite que muchos médicos, enfermeras y personal civil laboren muy pocas horas al día, y en algunos casos simplemente no trabajen para la institución, cobrando, por supuesto, el sueldo correspondiente. De otra manera no se podrían explicar los resultados del estudio realizado por el equipo de expertos que viene conduciendo el proceso de reestructuración de Sanidad Policial luego del regreso del ministro Rospigliosi. De acuerdo con este estudio, el promedio de atención por médico de la Sanidad Policial es de 0,8 pacientes por hora, cuando el promedio en establecimientos de salud pública es de 4 pacientes por hora; es decir, los médicos de la sanidad trabajan, en promedio, 20% de lo que trabajan los médicos del resto del servicio de salud pública en el país.

Las consecuencias de todo lo anterior se reflejan en el descontento del personal por el servicio brindado. Los resultados de las encuestas son elocuentes. Para el personal policial, el servicio de salud es el segundo peor después del que brinda el Fondo de Vivienda. En efecto, 79% de los

Versión final

encuestados considera al servicio de salud malo o muy malo. El 33% de los encuestados señalan que preferirían afiliarse a una empresa privada de salud, mientras 32% dice que preferiría integrarse a los servicios de ESSALUD, frente a 31,5% que preferiría mantener un servicio institucional de salud. Es decir, dos de cada tres policías preferirían prescindir de los servicios de Sanidad Policial.

Lo más dramático de esta situación es que los recursos que se destinan a la salud policial no son pocos. En efecto, de acuerdo con los expertos de salud que asesoran a la Comisión de Reestructuración del Sistema de Salud Policial creada durante la segunda gestión del ministro Rospigliosi, el Estado invierte aproximadamente 100 millones de dólares al año en la salud policial. Esto significa que, mensualmente, en cada uno de los beneficiarios del sistema se invierte entre 17 y 18 dólares. Esta suma permitiría asegurar a todo el personal policial y a sus familiares en un servicio que brinde una atención de la misma calidad que las mejores clínicas privadas de Lima.

Parte importante del desprestigio de Sanidad está relacionado con el desabastecimiento crónico de medicamentos. El FOSPOLI, encargado de abastecer de estos bienes al sistema, fue creado en 1987 con el objetivo de apoyar y complementar las actividades de Sanidad mediante la facilitación de medicamentos, material médico y dental, así como otros insumos especializados. Cabe señalar que sus recursos se constituyen con el aporte del Estado, que asciende al 6% de la remuneración de cada policía. En el año 2001, el Fondo contó con un presupuesto de 69 millones de soles, es decir, casi 20 millones de dólares al año.

El descontento del personal policial se deriva de la carencia de medicamentos en los establecimientos de salud, particularmente en los de provincias, así como de la percepción generalizada de que en la gestión de los recursos de FOSPOLI y en los procesos de licitaciones y adquisiciones ocurren graves hechos de corrupción.

Versión final

Hace dos años, el sistema de salud era claramente deficiente. Hoy lo sigue siendo a pesar de la adopción de medidas que en su momento fueron recomendadas por la Comisión de Reestructuración, muchas de ellas a instancias de los propios miembros de Sanidad. Otras recomendaciones no pudieron ser puestas en práctica debido a la resistencia que generaron entre las más altas autoridades de Sanidad y en el propio comando policial.

Al retorno del ministro Rospigliosi, en agosto del 2003, la situación era insostenible, siendo evidente el fracaso de la autor reforma de la Sanidad. Por este motivo se decidió declararla, junto con FOSPOLI, en reorganización; para ello se creó una comisión responsable de liderar el proceso y, paralelamente, un equipo técnico con personal civil experto en administración hospitalaria moderna. Los plazos para obtener resultados tangibles fueron planteados de un modo muy exigente y se previó que, durante el primer trimestre del 2004, los miembros de la institución deberían estar en capacidad de percibirlos.

La educación policial

La formación, capacitación y perfeccionamiento de oficiales y suboficiales está a cargo de la Dirección de Instrucción y Doctrina -que ahora depende de la Dirección Ejecutiva de Desarrollo Humano-, desde donde se maneja un sistema educativo amplio y diverso. La formación de los futuros oficiales se lleva a cabo en la Escuela de Oficiales de La Campiña, Chorrillos, Lima, sede en la que estudian juntos varones y mujeres. La formación de los futuros suboficiales se realiza tanto en Lima como en el interior del país. La selección y formación de suboficiales en el interior del país tiene como propósito no sólo descentralizar estos procesos sino reclutar personal que exprese la diversidad cultural de nuestro pueblo y que se adapte con facilidad a las difíciles condiciones geográficas sociales y culturales del país.

La Comisión de Reestructuración concedió especial importancia al tema de la educación policial en todos sus niveles, en la medida en que consideró que, para tener sostenibilidad en el tiempo, la reforma debía introducir

Versión final

modificaciones en la formación policial desde su inicio, asegurando que los futuros miembros de la PNP compartan las nuevas concepciones acerca de la función policial que la Comisión propugnaba.

Sobre la base del diagnóstico de la Comisión de Reestructuración se recomendó un conjunto de cambios que se podrían resumir en la puesta en práctica de tres grandes orientaciones generales para la reforma de la educación policial. Primero, la modernización de la formación policial; es decir, el cambio radical de la metodología de la enseñanza y de sus contenidos con el propósito de brindar a los policías el mejor nivel profesional posible y las destrezas técnicas disponibles en el mundo moderno.

Segundo, que los contenidos transmitidos en el proceso de formación y perfeccionamiento estuvieran permeados transversalmente por los valores y principios que deben inspirar y guiar la conducta del nuevo tipo de policía. Es decir, se busca poner en práctica una educación que realmente fomente valores democráticos y de respeto a los derechos de las personas.

Tercero, que la educación policial se debía redefinir en función del vínculo del policía con la comunidad, y que para ello se debía inculcar a los educandos la idea de que ser policía consiste, fundamentalmente, en brindar un servicio público como cualquier otro y, sobre todo, un servicio a la ciudadanía y no exclusivamente al Estado.

En relación con el proceso de selección de personal, se constató que no existían mecanismos adecuados para identificar a los potenciales policías, sobre todo dada la falta de claridad sobre el perfil profesional requerido, hecho que se ha consignado como uno de los más serios problemas que afectan al sistema educativo policial. Más importante fue constatar lo extendidos que se encontraban los cuestionamientos a los procesos de selección por su falta de transparencia y equidad. De hecho, se había institucionalizado el favoritismo y la corrupción, lo que ocasionaba que con frecuencia quienes ingresaban a la institución no fueran los mejores

Versión final

candidatos sino más bien los aspirantes que tenían posibilidades de ejercer influencia a través del poder político -en la institución o fuera de ella- o del dinero. Esta situación afectaba severamente la moral de quienes ingresaban a la PNP y mermaba su calidad profesional.

Por ello se estableció un nuevo sistema de selección a partir de una alianza estratégica con una de las universidades más prestigiosas del país, la Pontificia Universidad Católica del Perú. Esta universidad, que cuenta con una larguísima experiencia de procesos de admisión exitosos, se encargó -previo intercambio de criterios con la Dirección de Instrucción y Doctrina- de diseñar, impartir y evaluar los exámenes de conocimiento para ingresar a las escuelas de oficiales y suboficiales de la PNP, los que constituyen un aspecto bastante importante del proceso de selección.

Las tres áreas críticas relacionadas con la formación en las escuelas policiales fueron el carácter extremadamente prolongado de ésta, su naturaleza militar y el acuartelamiento. Los cursos muy prolongados conspiran contra la austeridad que la escasez de recursos fiscales demanda y contra la urgencia de preparar, en el más corto plazo, el mayor número de policías. Como hemos señalado anteriormente, en 1988, cuando la PNP se unificó, había alrededor de 125.000 policías y en la actualidad sólo contamos con 93.000, cuando por progresión de crecimiento de la población y aumento en la complejidad de las tareas policiales debiéramos tener no menos de 150.000 efectivos. El déficit existente está relacionado sobre todo con la decisión del gobierno de Alberto Fujimori de suspender, durante seis años consecutivos, los ingresos a las escuelas de suboficiales.

La posibilidad de superar este desfase se ve limitada por la propia Ley Orgánica de la PNP, promulgada en 1999, que establece que los oficiales se forman en cinco años y los suboficiales en tres. La Comisión de Reestructuración consideró que en la ley se había establecido un grave error de concepto, ya que gran parte de la formación policial es de carácter universal y puede ser proporcionada por las universidades e institutos

Versión final

superiores en los que se gradúan muchos más profesionales y técnicos de los que el mercado laboral puede emplear. Por esa razón, propuso una fórmula más flexible, que abría la posibilidad de que los postulantes al grado de oficial que contaban con título universitario recibieran la formación únicamente en dos años, mientras que los postulantes al grado de suboficial que pudieran acreditar estudios en institutos superiores de formación técnica estudiaran sólo un año.

Las ventajas de esta fórmula son múltiples. Primero, porque se reducen costos. Segundo, porque se avanza más rápido en cubrir el déficit de policías. Tercero, porque se recluta a jóvenes que han adquirido destrezas en la vida civil; esto favorece el establecimiento de una mejor relación con la ciudadanía, puesto que el universitario forma parte de ella, mientras que el joven que ha permanecido cinco años en la Escuela de Oficiales se ha apartado -sin proponérselo- de la sociedad.

Durante el tiempo que estuvimos en el Ministerio, elaboramos la ley modificatoria respectiva y trabajamos activamente en el Congreso con el fin de que se aprobara lo que ocurrió durante la segunda gestión de Fernando Rospigliosi y se ha empezado a poner en práctica desde el proceso de admisión del 2004.

El proceso de reformas también buscó modificar la excesiva militarización de la educación policial. Históricamente, la formación en las escuelas policiales en el Perú ha replicado el modelo impartido en las escuelas militares, forjando un policía diferente del que requiere el contacto diario con la ciudadanía. La Comisión de Reestructuración reconoció que la disciplina es fundamental en la vida policial tomando en cuenta entre otros puntos, que los policías están investidos de la facultad de hacer uso de sus armas de fuego y que el carácter vertical y jerárquico de la organización es funcional a ese propósito. No obstante, también consideró que la disciplina militar no es la única y, menos todavía, necesariamente la mejor, pues un funcionario

Versión final

encargado de hacer cumplir la ley debe contar más bien con una disciplina basada en la conciencia de su misión y en la reflexión crítica de la realidad.

En ese marco, nos llamó profundamente la atención el excesivo número de horas académicas dedicadas al aprendizaje y el ejercicio de ritos militares, que no son esenciales para las actividades cotidianas del policía. También preocupa la subsistencia de conductas típicas de las escuelas militares, tales como los maltratos físicos y las humillaciones a los alumnos de los primeros años, las que se justifican con el argumento falaz de que sirven para templar el carácter de los futuros policías, cuando lo que más bien consiguen es hacer aparecer estas conductas como normales y generan el riesgo de que, a lo largo de su carrera, el policía las repita frente a sus subordinados y establezca una relación prepotente y hasta abusiva con los ciudadanos a quienes debe proteger.

Desde el 2002 se ha avanzado mucho en superar estas prácticas y en transformar la educación policial. Estos cambios, que aún están en su fase inicial, enfrentaron enormes resistencias y siguen siendo frágiles, en la medida en que su consolidación y profundización depende de las decisiones de la Dirección de Instrucción y Doctrina y no han sido necesariamente asumidos por toda la institución.

La Comisión de Reestructuración considera que el sistema de acuartelamiento es uno de los pilares que ayuda a perpetuar el carácter militar de la formación. El acuartelamiento tiene un aspecto positivo, pues crea entre los estudiantes vínculos y lealtades que se prolongan durante toda la vida. Pero para el caso de los policías, tiene el defecto de que los aísla de la vida comunitaria y genera la percepción de que la institución debe estar separada del resto de la sociedad. Para enfrentar este problema se tomó un conjunto de acciones destinadas a abrir la educación policial al mundo académico y a la vida civil. Los cadetes han empezado a combinar su formación policial con los estudios universitarios en la Universidad Particular San Martín de Porres. Al terminar su formación, los futuros oficiales de Policía tendrán no una sino dos

Versión final

carreras profesionales, y una relación algo más natural y fluida con el mundo académico y con la sociedad.

Ahora bien, siendo importante el tema de la segunda carrera, es todavía insuficiente y constituye sólo una respuesta parcial. En lo sustantivo, mucho del esquema de la educación acuartelada sigue estando vigente. Quizá se trate de un tema en el que las fórmulas mixtas sean las más eficaces.

Finalmente, está el problema de la obsolescencia de los métodos y sistemas educativos. La orientación general del proceso formativo fue a juicio de la Comisión de Reestructuración, excesivamente teórica, mientras que los métodos y contenidos educativos son obsoletos, y en algunos casos anacrónicos. Muy poco se hace con el fin de que los futuros policías estén preparados para enfrentar las situaciones concretas que les plantea su vida profesional. Con el propósito de comenzar a cambiar esta situación se ha iniciado el esfuerzo por modernizar los currículos y por incorporar al proceso educativo el uso intensivo y extensivo de la informática. Una decisión clave ha sido la de evitar la sobre especialización en la etapa formativa, poniendo el mayor énfasis posible en la formación policial básica. Ello, en principio, se está complementando con la decisión de que los cadetes egresados de las escuelas sean asignados a comisarías y que sólo después de que conozcan la experiencia básica y preventiva de la Policía, accedan a niveles de especialización.

Un déficit importante a anotar es que aún no se ha puesto en práctica un esfuerzo masivo de capacitación de todo el personal policial sobre la filosofía, los objetivos y los principios de la reforma policial en curso, lo que impide que surjan los nuevos líderes policiales que hagan suya la conducción de la reforma.

CAPÍTULO 4

LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Como hemos sostenido en los capítulos anteriores, las políticas de mantenimiento del orden interno y la seguridad de los ciudadanos debían estar de acuerdo al respeto y goce de los derechos humanos. La transversalidad del enfoque de los derechos humanos impregnó la reforma policial y se adoptaron una serie de medidas y realizaron distintas acciones que iremos desarrollando en este capítulo.

POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS

Cuando asumimos la conducción del Sector Interior, consideramos imprescindible implementar una política de tolerancia cero respecto a violaciones de derechos humanos. Esta firme decisión fue comunicada por el propio Ministro Fernando Rospigliosi a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el 7 de marzo del 2002, en una carta en la que entre otros aspectos, se señalaba lo siguiente:

“Quiero aprovechar esta ocasión para ratificarles que la política del gobierno del Presidente Alejandro Toledo, y en particular de la cartera del Interior, con respecto a las violaciones a los derechos humanos es de tolerancia cero. La decisión es la de investigar todo caso debidamente documentado y sancionar con todo el peso de la ley a sus responsables.

Para la implementación de esta directiva se ha impulsado desde el inicio de mi gestión una reestructuración de la Policía Nacional del Perú con la orientación de acercar la policía a la comunidad (Policía Comunitaria o de Proximidad). Asimismo, se han adoptado medidas de acercamiento del sector Interior con diversas organizaciones sociales para establecer un sistema de vigilancia ciudadana que garantice una actuación correcta y

Versión final

respetuosa de los derechos humanos de las autoridades políticas (prefectos, subprefectos, gobernadores y teniente gobernadores) y de miembros de la Policía Nacional.

Con similar objetivo se ha establecido una línea telefónica gratuita (0-800-16016) para recibir las denuncias de los ciudadanos sobre abusos de autoridad o violaciones a los derechos humanos en que pudieran incurrir los miembros de la Policía Nacional...

...hay una voluntad política clara del sector a mi cargo, así como del gobierno, de no tolerar la concurrencia de violaciones de derechos humanos y esperamos que la CNDDHH nos apoye con su labor vigilante para lograr dicho objetivo”.

Este hecho es muy significativo ya que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos es la institución que agrupa a la mayoría de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en el Perú y goza de una gran legitimidad en el país.

Ejecutar esta política significó potenciar el trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, crear la Defensoría del Policía e instalar los Comisionados para la Paz y el Desarrollo en las zonas en las que existe aún presencia de Sendero Luminoso,

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó durante los años de violencia política para responder a los requerimientos de información que provenían de los organismos internacionales de protección de derechos humanos. Su formación respondió a la presión internacional y a la necesidad del gobierno de Fujimori de mejorar su imagen ante la comunidad internacional. De hecho, cumplía un papel marginal en el sector interior. Al llegar al Ministerio, se puso al frente de esta Comisión a Miguel Huerta, quien venía de ser el Adjunto de la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional

Versión final

de Derechos Humanos. El encargo de Huerta fue cumplir con la tarea de impulsar y extender las funciones de la Comisión, convirtiéndola en un órgano activo de promoción y defensa de los derechos humanos. También se le encomendó el servir de enlace y asistir a la recién creada Comisión de la Verdad y Reconciliación e investigar todas las denuncias de violaciones a los derechos humanos en las dependencias policiales.

Debido al carácter que se le había dado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta contaba con una estructura bastante centralizada en Lima, con algunas dependencias más bien burocráticas en provincias. La nueva gestión se propuso tener una estructura nacional activa y articulada a través de sus oficinas regionales y trabajar de manera estrecha con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que se habían creado en provincias para defender los derechos humanos en el contexto de la violencia política; organizaciones que eran parte de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Efectivamente, debido al modelo de gobierno impuesto en la década del 90, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no tenía alguno vínculo con la sociedad civil del país, lo que determinó que las incipientes políticas aplicadas en este tema no tuvieran mayor incidencia e impacto en la sociedad.

Nos propusimos impulsar el diálogo y la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil. Es así que en el mes de noviembre del 2001 Gino Costa, entonces Viceministro del Interior, acompañado de funcionarios del sector participó en la IX Asamblea General de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Asamblea que reunía a delegados de más de 60 organizaciones de derechos humanos del país; ahí presentó y discutió la política del sector interior en materia de derechos humanos y se establecieron mecanismos de cooperación para el futuro.

Era la primera vez que funcionarios de la Alta Dirección del Ministerio del Interior asistían a una Asamblea de la Coordinadora. Fue un momento muy

Versión final

emotivo, ya que quienes meses antes habíamos estado en sociedad civil como parte del movimiento de derechos humanos, nos encontrábamos ahora como funcionarios del Estado, particularmente de un sector tan emblemático como el de Interior. Una sesión de esa naturaleza hubiera sido imposible en años anteriores, muy particularmente en la década del 90 en la que el gobierno autoritario de Alberto Fujimori utilizó a la policía como fuerza de represión y fustigó duramente a los organismos de derechos humanos, calificándolos de defensores de terroristas.

Sistema de Derechos Humanos

Para la implementación de la política de derechos humanos impulsamos un plan conjunto de trabajo que integró a las distintas oficinas que componen el sistema y permitió realizar un trabajo eficaz al interior del sector con la finalidad de acercarnos a la ciudadanía.

En este sistema, contamos con la Sub Dirección de Derechos Humanos, oficina ubicada en la Dirección General de Gobierno Interior, la que tiene como misión la difusión de las políticas de derechos humanos a nivel nacional a través de las Prefecturas, Subprefecturas, Gobernaciones y Tenencias de Gobernación.

También contamos con la Dirección de Derechos Humanos del Estado Mayor General de la PNP, la que elabora planes de acción en materia de derechos humanos en el ámbito de la Policía Nacional y mantiene coordinación con las diferentes Oficinas de Derechos Humanos que se encuentran ubicadas en las direcciones especializadas (tales como la Dirección contra el Terrorismo, Dirección Antidrogas, Dirección de Seguridad de Estado, entre otras), Direcciones Territoriales (se cuenta con once a nivel nacional) y Regiones Policiales (existe una por cada departamento), instancias que ejecutan estos planes de derechos humanos en su ámbito de acción.

Se logró tener un espacio más fluido de coordinación con la Dirección de Derechos Humanos de la PNP, debido a la disposición que mostraron y a la

Versión final

decisión política de incidir en cambios en la conducta policial en su relación con la población. Así pudimos trabajar en la elaboración y ejecución de los convenios de cooperación que se suscribieron con diversas instituciones de derechos humanos, así como en la preparación y realización de diversos cursos de capacitación. Para ello entablamos un proceso de diálogo con los oficiales policiales integrantes de esta Dirección, a fin de convencerlos que una policía acorde con una sociedad democrática debe estar orientada a velar por los derechos y libertades de los ciudadanos, siendo fundamental para eso una intensa capacitación en derechos humanos.

Acciones de control: visitas de inspección

Una de las innovaciones que tuvo mayor acogida e impacto fue nuestra política de “tolerancia cero” en materia de violaciones a los derechos humanos; ello suponía que todas las denuncias referidas a presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por parte de miembros de la Policía Nacional serían investigadas y que los responsables serían ejemplarmente sancionados. Para que esto fuera posible se realizaron las visitas de inspección de oficio del equipo de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las zonas donde se presentaban denuncias de presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por la Policía. La mayoría de estos viajes se realizaban con equipos mixtos, integrados por funcionarios civiles y oficiales de PNP que laboraban en la Secretaría.

En estas visitas sostuvimos reuniones de trabajo con organismos no gubernamentales de derechos humanos, oficinas de la Defensoría del Pueblo y dependencias policiales y también tomaba contacto con las presuntas víctimas y/o sus familiares a fin de tener una mejor apreciación de los hechos.

Casos emblemáticos: Piura y Trujillo

Versión final

En alguno de los viajes de inspección pudimos apreciar los niveles de resistencia de ciertos altos oficiales policiales al respeto de los derechos humanos de aquellas personas que consideraban delincuentes, al establecer una distinción entre los ciudadanos en general y el subgrupo social de los delincuentes. Constatamos que algunos oficiales concebían que los derechos humanos deben ser para los primeros, más no para los segundos, lo que nos confirmaba que el proceso de cambio de la cultura policial tomaría tiempo.

Uno de esos casos emblemáticos y aun pendiente de esclarecimiento lo constituye el caso de Andy Williams Garcés Suárez, quien se encuentra en situación de desaparecido desde abril del 2002.

El 18 de abril del 2002, en horas de la noche, un grupo especial de la Policía Nacional del Perú denominado SERPICO, integrado por aproximadamente 40 efectivos, se encontraba realizando un operativo orientado a detener a comercializadores de droga en algunas zonas populares de la ciudad de Piura, Andy Williams Garcés Suárez se encontraba con un grupo de personas en una de las esquinas del barrio en donde se realizaba el operativo. En esas circunstancias, el efectivo policial Ignacio Córdova Pereda tomó al estudiante del cuello de su casaca, inmediatamente después de lo cual el intervenido logró escapar. De esa manera se desató una persecución por las diferentes calles de la ciudad.

Según la versión sostenida por las autoridades de la policía local, la víctima se lanzó al cauce del río Piura con el objeto de huir de la policía por cuanto conocía una supuesta denuncia que pendía sobre sí por el delito de Lesiones Graves en agravio de Luis Alberto Takamura García. De acuerdo a versiones de los familiares de la víctima, el estudiante en cuestión habría sido detenido a las orillas del río Piura por los suboficiales José María Viera Pacherez y José Antonio Gutiérrez Sanjinez, el primero de los cuales, después de proferirle una serie de insultos, le habría disparado en el pecho, habiendo caído al río mientras agonizaba y pedía ayuda.

Versión final

Al enterarnos de lo sucedido viajó una comisión de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del MININTER, que sostuvo reuniones con la institución Diaconía para la Justicia y la Paz, que patrocinaba el caso, también con los familiares de Andy Garcés, con los efectivos policiales involucrados en el hecho y con el alto mando de la policía local. Se decidió la conformación de un equipo policial especial para ubicar el paradero del joven desaparecido, pero desafortunadamente no se le encontró.

Otro caso fue el de Roberto Rodríguez Cruz quien fue detenido en la ciudad de Trujillo el 19 de mayo del 2002 por una unidad de radio patrulla. Al momento de la detención, los efectivos policiales lo golpearon para lograr su captura, siendo luego puesto a disposición de la Comisaría La Noria. El 20 de mayo fue puesto a disposición de la 2da. Fiscalía Provincial de Trujillo por delito de Robo Agravado, determinando el representante del Ministerio Público su permanencia en la carceleta judicial a disposición del 2do. Juzgado Especializado en lo Penal de Trujillo. Desde el día de su ingreso a la carceleta judicial el detenido evidenciaba malestar físico, por lo que el 21 de mayo fue atendido por el médico legista de Trujillo -Dr. Carlos Osorio Fuentes-. El 22 de mayo se presentó nuevamente el médico legista a las 17.10 horas, así como el médico de servicio de la sanidad Comandante PNP Médico Elio Rubén Arias Hurtado, quien lo hizo a las 17.05 horas. El interno falleció el 22 de mayo a las siete de la noche, siendo trasladado el cadáver a la morgue por disposición del fiscal.

Al conocer acerca de este grave acontecimiento se coordinó con los encargados de la Región Policial de La Libertad, así como con la responsable de la oficina de la Defensoría del Pueblo de Trujillo, Dra. Yolanda Falcón, quien facilitó un Documento Preliminar sobre el caso. En su informe se refiere que de acuerdo al diagnóstico de la División Médico Legal se infiere que la víctima sufrió "traumatismos graves...tan así, que se ha fracturado las costillas (de la 7ma a la 9na) de ambos lados de la caja torácica, así como diversas lesiones, entre ellas las hepáticas en la región abdominal,

Versión final

presentándose también rotura de los vasos de la región torácica, sin que existan mayores evidencias externas, en el cuerpo del occiso, de que haya sufrido agresión alguna”. Refiere el informe de la Defensoría del Pueblo que hay “evidencias concretas de que el médico legista...hasta en tres oportunidades, realizó un chequeo médico al occiso, inclusive desde el día 20 de mayo en la PNP de La Noria”.

Posteriormente, una comisión de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del MININTER viajó a Trujillo, y se reunió con representantes de la Defensoría del Pueblo de Trujillo, con el alto mando policial y con los efectivos policiales de las diversas unidades implicadas en el hecho, impulsando que se profundicen las investigaciones y se determinen las sanciones que correspondiesen. Finalmente, a un grupo de efectivos policiales se les abrió un proceso penal por el fallecimiento de Roberto Rodríguez Cruz.

Caso Huaraz, inédita experiencia de cooperación con sociedad civil

En el mes de octubre del 2002, se realizó un paro regional en la ciudad de Huaraz, debido a conflictos internos de la región por la distribución del importe económico derivado de una multa impuesta a la minera Antamina, la que ascendía a más de 100 millones de dólares. Este paro se duró aproximadamente una semana, produciéndose violentos movimientos sociales que llegaron inclusive a ocasionar daños en las instalaciones de diversas entidades públicas y a la detención de algunos ciudadanos.

La ciudad de Huaraz estaba prácticamente aislada y con la población enardecida por las denuncias que se propalaban por medios de comunicación sobre estudiantes que estaban siendo torturados, sobre detenciones-desapariciones (se hacía referencia de 20 casos) e inclusive se difundía que una persona había sido ejecutada extrajudicialmente.

Ante estos sucesos, el Ministro Gino Costa dispuso el inmediato viaje de funcionarios de la Alta Dirección a fin de esclarecer los hechos. La presencia de

Versión final

funcionarios civiles -Dante Vera y Miguel Huerta-, ambos defensores de derechos humanos, brindaba un nuevo espacio de diálogo con los pobladores de la zona, quienes sin embargo los recibieron con cierta incredulidad perplejos de que propio Ministerio quisiera esclarecer los hechos.

Para investigar las denuncias resultó crucial la coordinación con los integrantes de la organización de derechos humanos vinculada a la iglesia local y con los representantes de la Defensoría del Pueblo, pues ello permitió que los dirigentes de los movimientos locales tuvieran mayor confianza en nosotros. Además, Miguel Huerta, conocía desde hacía tiempo a los miembros de la organización local de derechos humanos lo que generó un ambiente de confianza.

La disponibilidad del comando policial local para aclarar las denuncias también fue fundamental. Un índice de esta apertura y de los cambios impulsados por esta nueva gestión, fue que en el propio despacho del coronel jefe de la Región Policial de Ancash se organizaron las reuniones de trabajo con los representantes de las organizaciones de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo y organizaciones de base con la finalidad de elaborar y llevar a cabo las acciones para esclarecer las presuntas violaciones de derechos humanos.

Las acciones que realizó la comisión, acompañada de periodistas de diversos medios de comunicación, permitieron demostrar ante la ciudadanía, particularmente huarasina, que no había ni desaparecidos, ni torturados, ni ejecutados extrajudicialmente, ya que se visitaron las instalaciones policiales, centros hospitalarios, la morgue central y la base militar, inclusive en ésta última el jefe de dicha base, a solicitud del Coronel Jefe de la Región Policial, tuvo que realizar tours de grupos de ciudadanos que estaban apostados frente a la referida base para que verificaran que no había ningún detenido en el lugar y mucho menos un fallecido.

Esta experiencia permitió afirmar la importancia de este tipo de coordinaciones entre funcionarios civiles del sector, el alto mando de la policía y organizaciones de derechos humanos locales.

Versión final

Mesa de Trabajo sobre Establecimientos Penales

El Instituto Nacional Penitenciario, dependiente del Ministerio de Justicia, es la entidad responsable de la dirección de los establecimientos penitenciarios en el país y del tratamiento penitenciario. Sin embargo, por las diversas declaratorias de emergencia dadas en el ámbito penitenciario, diversos penales han pasado a la dirección de la Policía Nacional, asumiendo la seguridad interna y externa de los mismos, más no el tratamiento penitenciario. Actualmente, diversos penales de máxima seguridad tienen como director a un funcionario policial, entre los cuales se pueden mencionar los penales Castro Castro, Máxima de Mujeres de Chorrillos y San Pedro, más conocido como “Lurigancho”.

Una de las estrategias de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos fue impulsar una política de promoción de espacios de coordinación entre los directores de establecimientos penitenciarios a cargo de la PNP con los agentes pastorales de diversas iglesias, a fin de coordinar el desarrollo de actividades destinadas a la reinserción social de los internos. Contribuyó a esta decisión el que Gino Costa, entonces Vice Ministro del Interior, anteriormente ejerciera la presidencia del INPE por lo que conocía la problemática de los penales y entendía la necesidad del apoyo de las organizaciones de la sociedad civil. Los agentes pastorales, por su lado, solicitaron al Ministerio del Interior tener un espacio de diálogo ya que, a pesar de sus gestiones no habían obtenido un resultado positivo del INPE.

En octubre del 2001 se constituyó la Mesa de Trabajo con la participación de la Conferencia Episcopal de Acción Social (CEAS), los directores de los establecimientos penitenciarios a cargo de la PNP (Castro Castro, San Pedro y Máxima de Mujeres de Chorrillos), los agentes pastorales en cárceles de la Iglesia Católica y funcionarios del Ministerio del Interior. El objetivo fue establecer las disposiciones generales orientadas a viabilizar las relaciones de los grupos pastorales con las autoridades policiales de los establecimientos

Versión final

penitenciarios. En marzo del 2002, ampliamos la Mesa de Trabajo, incorporando a los Agentes Pastorales de Cárceles de la Iglesia Evangélica, vinculados a la Asociación Ministerial Diaconal Paz y Esperanza.

Establecimos reuniones periódicas de esta Mesa de Trabajo para tratar temas puntuales y políticas de acción concreta, afinar las coordinaciones y solucionar problemas que se presentaban en la labor de los agentes pastorales. Entre los logros de estas coordinaciones podemos mencionar el desarrollo de la Campaña sobre la Salud de los Internos en el 2002, así como la aprobación de una Directiva a nivel de la Policía Nacional del Perú para facilitar la labor de los agentes pastorales en los Penales en el 2003.

El desarrollo de esta Mesa de Trabajo ha contribuido para que los Directores de los Establecimientos Penitenciarios a cargo de la PNP tuvieran una mayor apertura a la labor que realizan los agentes pastorales de cárceles y generaron un efecto muy positivo en los internos. Por su parte, los agentes pastorales lograron una relación cordial con los Coroneles PNP, encargados de la dirección de penales.

Una fecha muy significativa para los agentes pastorales es el día del recluso, ocasión en la que se realiza una actividad pública conjunta de las iglesias Católica y Evangélica y en la que aprovechan para promocionar la campaña del año. En la actividad del 2002 se contó con la presencia de todos los directores de los establecimientos penitenciarios de Lima a cargo de la PNP.

La cordialidad que logramos en este peculiar grupo permitió que en la sesión del mes de diciembre de 2002 se hiciera un espacio para compartir un panetón en conmemoración de las fiestas navideñas, además porque se avecinaban los acostumbrados cambios de colocación de los oficiales policiales. En dicha ocasión y por primera vez los agentes pastorales manifestaban su deseo que estos oficiales se mantuvieran en sus cargos.

Versión final

Instalación de la línea gratuita de atención a la ciudadanía (0800-16016)

Con el objetivo de establecer mecanismos para el respeto y defensa de los derechos humanos, pusimos en marcha un servicio telefónico gratuito a nivel nacional: el 0800-16016, para recibir quejas o denuncias sobre dilación de trámite, abuso de autoridad o presuntas violaciones de los derechos humanos, así como sugerencias respecto al servicio que prestan los funcionarios o el personal policial del Sector. Con ello se establecieron los nexos con la sociedad civil facilitando la existencia de un mecanismo de alerta inmediata y de vigilancia ciudadana sobre la labor de los funcionarios del sector y las autoridades policiales.

De acuerdo a la información obtenida, en el año 2002 se registraron 1259 denuncias de diversa naturaleza; resolvimos setecientos sesenta y dos casos y quedaron en trámite cuatrocientos noventa y siete. Del total de las denuncias resueltas la gran mayoría lo fueron por las gestiones directas de la Secretaría Permanente (seiscientos treinta y dos). Diversas denuncias eran por inadecuada atención en dependencias policiales lo cual se resolvía rápidamente por intervención directa de la Secretaría.

Del total de denuncias que seguían en trámite a fines del 2002 la mayor parte estaban bajo la responsabilidad de la Dirección General de la PNP (trescientos veintidós de un total de cuatrocientos noventa y siete).

Durante el 2002 se impulsó una campaña de difusión de esta línea gratuita a través de volantes y notas periodísticas. Contamos con la colaboración de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para su difusión en el ámbito nacional.

Para una adecuada atención de las llamadas se estableció un equipo mixto integrado por empleados civiles y policías. Entre los empleados civiles se logró la convocatoria de una persona con discapacidad visual, quien rápidamente se integró al equipo, nuestro amigo Leopoldo Ramírez. Entre las diversas

Versión final

llamadas que atendía Leopoldo en su turno, ingresó una de un paisano suyo de la zona de Ayacucho, con quien se puso a conversar en quechua para darle más confianza y solucionar su problema.

En lo que respecta al año 2003, desde el primero de agosto al 30 de noviembre, los delitos y faltas que se denunciaron contra funcionarios policiales fueron ciento trece.

Merece la atención señalar que del primer semestre del 2003, durante la gestión del Ministro Alberto Sanabria, que paralizó la reforma policial, no se cuenta con registro de las llamadas realizadas a través del 0800.

Grupo de Trabajo sobre Requisitorios

En el país se tiene un delicado problema relacionado a las requisitorias y homonimias. De acuerdo a la normativa vigente el Juez, al abrir un proceso penal, tiene la potestad de emitir una orden de detención si la pena a imponerse va a ser superior a cuatro años de privación de libertad, si existe peligro de fuga procesal y existe también prueba que vincula al imputado como autor o partícipe del delito. También dispone la normativa que la orden de detención debe contener las características generales del procesado.

Lo que sucede en la realidad es que por la insuficiente información reunida a nivel policial, así como en la denuncia fiscal ya que no se logra emitir los mandatos de detención con las características generales que exige la ley, se origina la problemática de los homónimos que son personas que tienen igual nombre y apellido que el requerido por la justicia pero no son los implicados en el delito.

De otro lado, existe el problema de los requisitorios, secuela fundamentalmente del período de la violencia política en la que se abrían procesos contra ciudadanos sin que existieran pruebas de su vinculación con el delito de terrorismo, dándose el caso que se comprendía inclusive a comunidades enteras en un proceso penal.

Versión final

Esta situación ocasiona graves limitaciones a los derechos de las personas, ya que en cualquier momento pueden ser detenidas, lo que motiva que no puedan transitar libremente.

El 22 de agosto del 2002 se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Resolución Suprema N° 0779-2002-IN/0103, mediante el cual se establecía un Grupo de Trabajo para implementar mecanismos que brinden garantías a ciudadanos en la expedición de mandatos de detención, anotación, ejecución y levantamiento de requisitorias. Este grupo está integrado por el Viceministro del Interior, quien lo preside; un representante del Poder Judicial; un representante del Consejo Supremo de Justicia Militar; un representante del Ministerio Público; un representante de la Dirección General de la Policía Nacional del Perú; un representante de la Dirección de Telemática de la Policía Nacional del Perú; un representante de la Dirección de la Policía Judicial; un representante de la Dirección de Criminalística; un representante del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); y un representante de la Defensoría del Pueblo. Participan como observadores permanentes del Grupo de Trabajo: un delegado del Comité Internacional de la Cruz Roja y un representante de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

La productividad de este grupo fue grande. Se suscribió el convenio entre la RENIEC y la Policía Nacional del Perú, en junio del 2003; se aprobó el documento sobre proceso de identificación; también el proyecto para modernizar el sistema de requisitorias que está pendiente de atención por parte de las fuentes cooperantes. La aprobación de la Directiva No. 007-2003-MP-FN del 2 de octubre de 2003, en la que se establecen las garantías del Ministerio Público a la ciudadanía respecto del mandato de detención y levantamiento de requisitorias; la aprobación de la Directiva No. 01-2003-CE-PJ de junio del 2003, que establece las medidas que deben tener en cuenta los juzgados penales y mixtos al momento de dictar mandato de detención para evitar casos de homonimia; la elaboración y difusión de afiches sobre homonimia; la realización de talleres sobre el derecho a la libertad individual en la etapa investigación preliminar y judicial del delito dirigido a magistrados

Versión final

del Poder Judicial y Ministerio Público y personal policial, fueron parte de los logros obtenidos en un tiempo relativamente breve.

El espacio promovido por el grupo de trabajo posibilitó que se realizaran coordinaciones entre la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial en aras de resolver la problemática de los requisitorios y los homónimos. Fue interesante también el papel que realizaron los representantes de la Defensoría del Pueblo y del Comité Internacional de la Cruz Roja para identificar situaciones problemáticas (la existencia de requisitorias caducas, órdenes de detención sin los nombres completos de los solicitados, entre otras situaciones) y la propuesta de creativas alternativas de solución.

Mesa de Trabajo sobre Rondas Campesinas

Las Rondas Campesinas son organizaciones de hombres y mujeres del campo que en forma voluntaria realizan labores comunales de seguridad en sus pueblos, procuran resolver los conflictos y participan activamente en el desarrollo de sus localidades. Estas organizaciones surgieron en el año 1976 como una respuesta organizada de los campesinos ante la acción de bandas de abigeos que asolaban sus comunidades y caseríos. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad, se presentaban conflictos con diversas autoridades, entre ellas con la policía ya que no estaban debidamente reconocidas.

A fin de establecer coordinaciones efectivas entre la Policía y las rondas campesinas, con el objeto de lograr una adecuada seguridad ciudadana en el ámbito rural acorde con un sistema democrático, se estableció una Mesa de Trabajo. Esta iniciativa surge a raíz del acercamiento de las rondas campesinas al Vice Ministro del Interior de ese entonces, Gino Costa, quien conocía la problemática de las rondas debido a investigaciones que realizó sobre la materia y por su labor anterior en la Adjuntía de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo. Es así que en el mes de setiembre del 2001 en un

Versión final

seminario taller, los ronderos le plantearon al Viceministro Costa tener un espacio de diálogo.

Nos invitaron al II Encuentro Nacional de Rondas Campesinas, realizado en febrero del 2002, para exponer sobre la Reforma Policial iniciada y sobre la estrategia de acción en relación a las rondas. El Ministerio del Interior se constituyó de esta manera en el primer organismo del Poder Ejecutivo en establecer un espacio de coordinación institucional con la organización de rondas campesinas.

El proceso se inició con la suscripción de un Memorando de Entendimiento con rondas con el objeto de institucionalizar un diálogo que conduzca a la firma de un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, constituyéndose un Grupo de Trabajo en la que participaron representantes del Ministerio del Interior, la Dirección General de la Policía Nacional del Perú, La Confederación Nacional Agraria, la Confederación Campesina del Perú, la Comisión Coordinadora Nacional de Rondas Campesinas y la Defensoría del Pueblo, esta última, en calidad de observadora.

Luego de varias reuniones entre los delegados ronderiles y funcionarios del MININTER, durante aproximadamente cuatro meses, se elaboró y suscribió el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y las instituciones representantes de Rondas Campesinas. El proceso de negociación permitió establecer un debate entre las organizaciones ronderiles y los representantes de la PNP, que logró un entendimiento de la misión que cumplen y afirmó la importancia de coordinar con la Policía para contribuir a garantizar la seguridad ciudadana y los derechos humanos en el ámbito rural.

En el Convenio suscrito, las partes acordaron establecer como marco de su participación: a) la defensa del sistema democrático; b) el respeto a la autonomía de las rondas campesinas en el marco del Estado de Derecho; c) el rechazo a las opciones violentistas y autoritarias, así como a los abusos de autoridad; d) la construcción de una relación horizontal y democrática entre las

Versión final

autoridades comunales, ronderiles y estatales; e) el reconocimiento de las rondas campesinas como interlocutores válidos para la coordinación de las acciones de seguridad ciudadana en el ámbito rural.

Debida a la importancia que la población campesina le da a sus representantes locales, tuvimos que firmar un convenio con cada una de las organizaciones en sus zonas. Fue así que se suscribieron el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y las Instituciones Representantes de Rondas Campesinas de Cutervo, firmado el 20 de setiembre de 2002; también con las Instituciones Representantes de Rondas Campesinas de Chota y Hualgayoc-Bambamarca, firmado el 06 de octubre de 2002; con las Instituciones Representantes de Rondas Campesinas de Puno, firmado el 13 de diciembre de 2002. Todos estos convenios se firmaron en actos públicos, con presencia del entonces Ministro Gino Costa, acompañado de las autoridades policiales y políticas locales y de los miembros de las rondas campesinas.

Además, fruto de las coordinaciones que se auspiciaron desde el Sector Interior, el Gobierno promulgó la Ley N° 27908 del 6 de Enero de 2003, que le otorgó un reconocimiento legal a esta organización reconociéndole diversas facultades.

La promulgación de la Ley fue dada a conocer por el entonces Ministro del Interior, Gino Costa, en la localidad de Cuyumalca, Cajamarca, con la presencia de más de ocho mil ronderos de todo el país, quienes recibieron la noticia con algarabía y entusiasmo. Más tarde lograríamos la aprobación del reglamento de la referida ley, mediante el Decreto Supremo No. 025-2003-JUS del 29 de diciembre de 2003.

Versión final

Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (CONADIH)

CONADIH es un organismo intersectorial dedicado a impulsar políticas para la implementación del Derecho Internacional Humanitario. Integran este organismo representantes del Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Comité Internacional de la Cruz Roja, Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Esta institución creada en el Gobierno de Transición del Dr. Valentín Paniagua, tuvo una mayor presencia del Ministerio del Interior a partir de la gestión de Fernando Rospigliosi y luego en la de Gino Costa en el Gobierno de Alejandro Toledo, encargando al Secretario de la Comisión de Derechos Humanos la representación del sector interior.

Uno de los principales temas que se abordó en el trabajo de esta Comisión fue el relacionado con la aplicación de lo estipulado en el Tratado de Ottawa, específicamente en lo concerniente al desminado humanitario, cuyas tareas están a cargo de la Policía Nacional a través de la División de Desactivación de Minas y Explosivos (DIVSAMDEXA-PNP).

La tarea del desminado humanitario realizado por la PNP se llevó a cabo con los procedimientos establecidos por normas internacionales; es así que el personal policial recibió capacitación de instructores convocados por la Organización de los Estados Americanos.

Con la Resolución Ministerial No. 0872-2002-IN/PNP del 21 de mayo de 2002 se autorizó a la Dirección General de la PNP a suscribir el Convenio con la empresa de transmisión eléctrica del Centro Norte S.A. (ETECEN), con el objeto de llevar a cabo la desactivación total de los campos minados en 350 torres de alta tensión, como parte de implementación de la Convención de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y

Versión final

transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Además, la Policía contó para dicha labor con la colaboración técnica del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal en el Perú de la Organización de Estados Americanos (AICMA -OEA), a fin de que la labor de desminado se realizara cumpliendo los estándares internacionales. El desminado de las 350 torres de alta tensión se llevó a cabo dentro del plazo de 180 días previsto en el convenio, aunque en su ejecución se produjo la lesión de algunos efectivos policiales, como el acaecido el 4 de setiembre del 2002 en la torre de alta tensión N° 285 de la Línea de Transmisión 201/202 Campo Armiño - Pomacocha, en la que un Sub-Oficial de la policía resultó con lesiones.

Posteriormente, mediante un segundo convenio, la Policía Nacional del Perú asumió la tarea de desminar otras 338 torres de alta tensión en un plazo de 120 días. Otra de las acciones realizadas por la CONADIH lo constituyó la elaboración de una propuesta normativa para la tipificación del Delito de Fabricación y Empleo de Minas Antipersonales.

Cabe resaltar que mediante Decreto Supremo N° 113-2002-RE, del 11DIC2002, se creó el Centro Peruano de Acción contra Minas Antipersonales "CONTRAMINAS", como ente encargado de proponer la política de Estado en materia de la acción integral contra las minas antipersonal en el Perú, así como supervisar el cumplimiento de los objetivos de la Convención de Ottawa.

Durante el 2003 se participó en las sesiones que se realizaron en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el propósito de formular el proyecto de Reglamento de CONTRAMINAS y también políticas de Estado en el tema de la acción integral contra las minas antipersonal en el Perú, así como en la coordinación de planes y operaciones necesarias para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención de Ottawa.

Versión final

Acciones de Capacitación y Difusión

Convencidos de la necesidad de impulsar la formación del personal policial en lo referente a la protección y respeto a los derechos humanos se aprobó la Directiva N° DPNP-05-4B-2001-B, de octubre del 2001, en la que se dispuso el dictado obligatorio del curso de derechos humanos en los distintos niveles del sistema educativo policial.

Desde ese momento, se ha incluido la Asignatura de Derechos Humanos para ser impartida en todos los Centros de Instrucción de la PNP; en la formación profesional de Oficiales y Sub-Oficiales de la Policía Nacional del Perú, así como en los diferentes Planes de Estudios y Estructura Curricular de las Escuelas de Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento PNP,

Durante el primer trimestre del año 2002 se coordinó activamente con los Jefes de Planes Educativos de todas las Escuelas de Formación para la elaboración de los Syllabus en Derechos Humanos. También se llevó a cabo un Taller de sensibilización en coordinación con el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), constituyéndose en una interesante experiencia entre integrantes de una ONG e instructores policiales.

Para reforzar lo referente a capacitación en derechos humanos, se aprobó la Directiva sobre normas para intensificar la educación sobre derechos humanos aplicados a la función policial por parte de Instructores Policiales, mediante Resolución Ministerial N° 2073-2002-IN, de noviembre del 2002,

Por otro lado, se desarrollaron durante el 2002 y el 2003 diversos cursos de capacitación con varias organizaciones de derechos humanos, nacionales e internacionales, a fin de sensibilizar al personal policial que ya está en funciones.

Una experiencia realmente valiosa se dio en los cursos de formación de instructores policiales en derechos humanos, realizados con el apoyo del

Versión final

Comité Internacional de la Cruz Roja. Estos cursos tienen la peculiaridad de formar a efectivos policiales en la temática de derechos humanos, para que luego ellos puedan asumir las asignaturas de derechos humanos en los centros de formación, lográndose de esa manera un mayor nivel de sensibilización en el personal policial. Además, en estos cursos se incide en relacionar la temática de derechos humanos con la función policial, tratándole de dar una utilidad práctica en el trabajo operativo de la Policía. Son policías instruyendo a policías.

Los instructores policiales en derechos humanos han tenido inclusive la oportunidad de compartir experiencias con otros instructores de la región de América en encuentros internacionales. Estos cursos se realizan en las distintas direcciones territoriales de la Policía Nacional.

Teniendo claro que el mayor contacto con la ciudadanía está en las comisarías, se trató de incidir en cursos orientados a personal de esas dependencias policiales, coordinando con CEDRO. Con dicha institución se desarrolló el Curso de capacitación en ética, tratamiento de drogas y tratamiento de grupos vulnerables, empezando en las Comisarías de Surquillo y en la de San Antonio, capacitándose a 30 efectivos policiales y 12 civiles; luego en las Comisarías PNP de Barranco y Chorrillos, capacitándose a 26 efectivos policiales y 10 civiles, en setiembre del 2002. Estas actividades continúan, con un excelente impacto en el personal policial.

También se tuvo en cuenta la necesidad de capacitar a fin de prevenir la comisión de algunas prácticas vulneratorias de los derechos humanos, especialmente la tortura. El Ministerio del Interior celebró un convenio con la Sección Peruana de Amnistía Internacional para impulsar talleres en distintas comisarías del país que concluían con la elaboración de un Plan de trabajo a través del cual el personal policial se comprometía a realizar diversas actividades de prevención de la tortura.

Versión final

Las actividades de capacitación no sólo se desarrollaron en Lima sino también al interior del país, por ello se realizaron coordinaciones con organizaciones de derechos humanos con sede en diversas ciudades del país, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos de Ica. Otras organizaciones también priorizaron su labor al interior del país, como es el caso de la Asociación Ministerio Diaconal Paz y Esperanza, con quienes se realizaron cursillos sobre respeto a los valores democráticos y derechos humanos, de capacitación sobre violencia familiar y abuso sexual, desarrollados en las ciudades de Moyobamba, Rioja y Tarapoto, en setiembre y octubre del 2002.

Finalmente, se realizaron actividades en la que se priorizó la capacitación en temas más especializado como es el de investigación criminal que se desarrolló con el Instituto de Defensa Legal.

Como se puede apreciar, se incidió intensamente en las acciones de capacitación a través de cursos curriculares, implementados en los diversos niveles de educación en la policía nacional (formación, capacitación, especialización y perfeccionamiento), así como a través de cursos extra curriculares (seminarios, talleres, conferencias) desarrollados en alianza estratégica con organizaciones no gubernamentales, entre ellas prioritariamente, las dedicadas al campo de los derechos humanos.

Medidas en el ámbito de actuación e investigación policial

Enmarcados en el proceso de reestructuración policial, fortalecimos el enfoque de pasar de una organización militarizada y burocrática a una entidad acorde con un estado social democrático de derecho en la que el papel básico de la policía consiste en proteger los derechos ciudadanos, actuando siempre en el marco de respeto de aquellos.

Diversos informes de organizaciones de derechos humanos han señalado las irregulares investigaciones realizadas por la policía en este tipo de casos, que muchas veces conducen a que no se precisen a los autores de los hechos,

Versión final

afectando el posterior proceso de investigación judicial. Los organismos de derechos humanos han denunciado que miembros de la PNP han estado involucrados en casos de violaciones de derechos humanos. Por ello, uno de los aspectos de mayor preocupación en relación a la Policía Nacional ha sido su inadecuada actuación frente a casos violatorios de derechos humanos.

Frente a esta situación, promovimos acciones concretas para que el personal, en el ejercicio de sus funciones, se desempeñe respetando los derechos fundamentales de los ciudadanos. También se implementaron medidas concretas para reforzar las acciones de investigación de la policía en caso de violaciones de derechos humanos. Son varias las iniciativas que hemos concretado en este sentido:

La creación de un equipo policial para la investigación de las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.

En el marco del compromiso del Estado Peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, para realizar las investigaciones de los casos de violaciones a los derechos humanos determinados por la CIDH en sus respectivos informes, conformándose un Equipo Policial Especializado para la investigación de las Desapariciones Forzadas y Ejecuciones Extrajudiciales.

Para darle su pleno respaldo a este grupo, el entonces ministro, Gino Costa atendió en su despacho a este equipo policial para sensibilizarlos en la delicada tarea que asumían. También se consiguió apoyarlos en diversos aspectos logísticos para que pudieran desarrollar eficazmente su labor.

La Comisión Especial Encargada de Formular Proyecto de Reglamento de Control de Multitudes y Disturbios.

Mediante la Resolución Ministerial N° 1864-2002-IN/0102, del 25 de setiembre del 2002, se designó la Comisión Especial encargada de formular el Proyecto

Versión final

de Reglamento de Control de Multitudes y Disturbios, la que preparó una propuesta de Reglamento.

Para establecer mecanismos de acción eficaz de la PNP en el establecimiento del orden en caso de movilizaciones y disturbios, garantizando el respeto de los derechos humanos de las personas.

La propuesta quedó pendiente de aprobación en el Despacho Ministerial.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

Constituida la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el Ministerio del Interior se convirtió en una de las primeras entidades del Poder Ejecutivo que brindó su firme colaboración a fin de facilitar su labor, firmándose un Convenio de Cooperación Interinstitucional, que fue aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 0846-2002-IN/0103, del 17 de mayo del 2002.

En el marco de dicho Convenio se realizaron diversas actividades:

- Seguridad para los Comisionados, instalaciones y otros en la sede principal.
- Seguridad para los Comisionados, Funcionarios, instalaciones y declarantes en el caso de las Audiencias Públicas, Audiencias Zonales y Audiencias Temáticas.
- Presentación de Declarantes por parte del Ministerio del Interior a través de personal policial víctima de la violencia terrorista de 1980 al 2000, en las Audiencias Públicas convocadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación en las ciudades de Huamanga, Huanta, Huancayo, Huancavelica, Lima, Huánuco, Tingo María, Abancay y Trujillo.

Versión final

- Participación del personal especializado de la Policía Nacional del Perú en la exhumación de cadáveres de fosas promovidas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, así las realizadas en Totos, Chuschi y Lucanamarca. Para ello, se trabajó coordinadamente con la CVR, Defensoría del Pueblo y Ministerio Público. En su momento, el jefe de la sección, el Mayor PNP Leyva Pimentel, hizo hincapié de la necesidad de las fichas pre-morten y de la importancia en la investigación preliminar en el trabajo de antropología forense.
- Atención en temas especiales (informaciones, reuniones de trabajo con unidades policiales, documentación de casos, entres otros).
- Coordinación entre la Defensoría del Policía y la Comisión de la Verdad y Reconciliación para la recepción de testimonios de miembros de la PNP y/o sus familiares víctimas de violencia política.

Como se puede apreciar, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional brindaron su pleno apoyo para que la Comisión de la Verdad y Reconciliación desarrollara su labor. En las diversas audiencias públicas de la CVR participaba un equipo de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, acompañando a los policías que brindaban su testimonio, así como también para coordinar con las autoridades policiales para garantizar la seguridad de los participantes en las audiencias. En ellas, el Jefe de la Región Policial respectiva participaba en la implementación de las medidas de seguridad. El agradecimiento al apoyo policial fue señalado en las diversas audiencias por el propio Salomón Lerner, Presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Creemos importante destacar que, a diferencia del comportamiento de las Fuerzas Armadas en relación a la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el personal policial víctima del terrorismo brindó su testimonio, lo que revela el nivel de apertura que se tuvo con respecto a la CVR. Se realizó un trabajo de

Versión final

sensibilización con el personal policial para que pudieran brindar su testimonio, quienes tomaron voluntariamente la decisión de hacerlo. Es más, el Ministro Fernando Rospigliosi luego de asumir su segundo periodo de gestión a fines de Julio del 2003, visitó la sede central de la CVR en un gesto de respaldo a la labor de los comisionados en momentos en que éstos se preparaban a hacer público su informe, tiempo de gran tensión en el que no faltaron críticas muy injustas a la labor de la Comisión de la Verdad.

RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS DEL PERÚ

Las coordinaciones que se establecieron con los organismos de derechos humanos permitieron un significativo nivel de diálogo y el desarrollo de acciones; inclusive, como se señaló anteriormente, fuimos invitados al IX Encuentro Nacional de la Coordinadora Nacional de Derechos para presentar la política del sector en materia de derechos humanos.

En la estrategia de consolidar una política en derechos humanos se suscribieron diversos convenios de Capacitación con organismos internacionales y de la sociedad civil parecían acreditados en el tema de instrucción y protección de los derechos humanos, que a continuación detallamos:

- Comité Internacional de la Cruz Roja. Convenio de Capacitación de Instructores en Derechos Humanos. Dicho Convenio fue inicialmente suscrito por la Policía Nacional del Perú y dicho Comité el 26 de julio del 2001 y se establece la realización de dos cursos -de quince participantes cada uno- para Oficiales de la PNP, a fin de formarlos como instructores policías en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, quienes tendrán a su cargo la capacitación futura en estos temas, de los Oficiales y Sub Oficiales PNP de las distintas Regiones, Direcciones y Direcciones Especializadas de la PNP; aprobado por Resolución Ministerial N° 0773-2001-IN/PNP. Posteriormente se suscribió el Convenio de Cooperación

Versión final

Interinstitucional, para la realización de seis cursos de Formación y cinco cursos de Revisión y Actualización para Instructores Certificados en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, suscrito el 04 de julio del 2002, aprobado por Resolución Ministerial N° 1223-2002-IN.

- Convenio de Cooperación Interinstitucional con el Instituto de Defensa Legal (IDL), para el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional del Perú y capacitación en materia del respeto de los valores democráticos y los Derechos Humanos, suscrito en abril de 2002. Aprobado por Resolución Ministerial N° 0521-2002-IN/0103, del 4 de abril de 2002.
- Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con la Asociación Evangélica "Paz y Esperanza" para capacitar a miembros de la Policía Nacional del Perú en materia de Derechos Humanos, suscrito en abril de 2002. Aprobado por Resolución Ministerial N° 0522-2002-IN/0103, del 4 de abril de 2002.
- Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos para Capacitación a la Policía Nacional del Perú sobre Atención y Prevención en Violencia Familiar y/o Violencia Sexual, suscrito el 15 de mayo de 2002. Aprobado por Resolución Ministerial N° 0847-2002-IN/0103, del 17 de mayo de 2002.
- Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con la Comisión de Derechos Humanos de Ica, en el tema de capacitación e instrucción, suscrito el 21 de enero de 2003.
- Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Defensoría del Pueblo y el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP) para implementar el programa "Formación en Derechos

Versión final

Humanos para miembros de la Policía Nacional del Perú, suscrito en abril de 2002. Aprobado por Resolución Ministerial N° 0523-2002-IN/0103, del 4 de abril de 2002.

- Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) para capacitar a miembros de la Policía Nacional del Perú sobre Prevención y Lucha Contra el Abuso de Drogas, suscrito en abril de 2002. Aprobado por Resolución Ministerial N° 0524-2002-IN/0103, del 4 de abril de 2002.
- Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y Amnistía Internacional (Sección Peruana) para el fortalecimiento de los Distritos Libres de Tortura y Educación en Derechos Humanos, suscrito en abril del 2002. Aprobado por Resolución Ministerial N° 0525-2002-IN/0103, del 04 de abril del 2002.

Luego del retorno de Fernando Rospigliosi a este sector, a fines de julio de 2003, y con él, de los funcionarios de la alta dirección que lo acompañaron en su primer período, se restablecieron las relaciones y coordinaciones iniciadas con las mencionadas instituciones. Más aún, como relatamos al inicio de este texto, el 10 de diciembre del 2003, Día internacional de los Derechos Humanos, en el hall principal del Ministerio del Interior en una ceremonia pública se suscribieron nuevos convenios con diversas organizaciones de derechos humanos.

La experiencia de acercamiento de la Policía con las organizaciones no gubernamentales motivó espacios de debate, muy especialmente al momento de definir los convenios. Uno que motivó mayor discusión fue el referido al convenio con Amnistía Internacional, sección peruana, relacionado a la lucha contra la tortura, pues a los efectivos policiales participantes en el debate les resultaba difícil afrontar dicha temática y admitir la existencia de dicha práctica en las dependencias policiales. Resultó importante la presencia de

Versión final

los funcionarios civiles para precisar que lo que se buscaba era realizar un trabajo preventivo y de sensibilización con el personal policial. Luego, en el desarrollo del curso en las comisarías se llegó a entender el objetivo que se buscaba. Es más, en el caso de Ayacucho un comisario de la zona asumió la coordinación para la implementación del distrito libre de tortura, lográndose que la ciudad de Ayacucho sea declarada como tal.

Otro detalle importante fue la metodología para la implementación de los convenios, constituimos equipos mixtos integrados por los especialistas de las organizaciones no gubernamentales así como también por instructores policiales. Ello se hizo con el objeto de consolidar la formación en derechos humanos a nivel policial y fortalecer los vínculos con los organismos de derechos humanos en una relación horizontal.

La experiencia vivida nos permite señalar que en las acciones concretas en materia de promoción, difusión y protección de los derechos humanos en el ámbito del sector interior es importante la participación de los altos funcionarios del sector en coordinación con personal policial sensibilizado en el tema; sólo así se garantiza la continuidad en el trabajo y se establecen alianzas estratégicas con instituciones especializadas en la materia, que contribuyan sin lugar a dudas, en el desarrollo de las acciones de vigilancia de la sociedad civil.

Esta intensa actividad, relatada con el mayor detalle posible, obtuvo logros muy importantes. Sin embargo, nada de esto es irreversible. La voluntad política y la continuidad, son las únicas garantías de que se vaya consolidando en la Policía Nacional del Perú, una cultura y práctica de respeto y protección de los derechos humanos.

Versión final

CAPÍTULO 4

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS Y LAS POLICÍAS

“Y, ¿quién se ocupa de mis derechos?”

La reestructuración y modernización de la Policía Nacional del Perú consideró un aspecto hasta entonces desatendido, los derechos humanos al interior de la institución. Era, por cierto, un aspecto central en el conjunto de la reforma. ¿Cómo exigir a los policías un férreo compromiso con la democracia y con los derechos humanos si sus propios derechos eran conculcados y sus beneficios, escamoteados por la administración del Ministerio del Interior? Resultaba imprescindible pues, diseñar una política específica para esta problemática dentro del plan de trabajo de la reforma policial.

En la fase de elaboración del diagnóstico, durante el trabajo de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, se recogieron quejas como estas en reuniones y talleres a nivel nacional: “Y quién se ocupa de mis derechos”. “No nos escuchan”, “Hay mucho abuso dentro de la Policía y no tenemos dónde quejarnos”, “¿Y dónde estaban los derechos humanos cuando Sendero mataba a mi esposo?”. Ello expresaba un clamor que abarcaba al conjunto de la institución policial, no sólo a los subalternos, aunque éstos eran más abiertos en señalar las situaciones de abuso de autoridad, de desventajas, de ausencia de debido procedimiento administrativo, entre otras situaciones que generaban malestar e impotencia. La idea misma de crear una defensoría surgió de los propios sub oficiales en estas reuniones, lo mismo que la propuesta de integrar a civiles en las estructuras de lucha contra la corrupción.

Esta constatación en vivo se confirmó con el resultado de la encuesta realizada por la Universidad de Lima, que señaló que el 92.8% del personal policial estaba de acuerdo con el establecimiento de un Defensor del Policía

Versión final

para contar así con un mecanismo que les permitiera solucionar sus problemas con la administración.

La imposibilidad legal que los y las policías pudiesen organizarse en sindicatos nos desafió a encontrar soluciones imaginativas para responder a esta situación. Se fue así perfilando la idea de crear sin más dilación la Defensoría de la Policía. No teníamos una idea muy clara, en el último mes del 2001, acerca de la naturaleza específica de la institución que debíamos crear y, sobre todo, cómo incorporarla dentro de la estructura orgánica del Ministerio del Interior. Tampoco encontramos experiencias internacionales que nos sirvieran de modelo, salvo el conocimiento que existía una institución con similares propósitos en Alemania, pero para atender a los miembros de las Fuerzas Armadas. No había mucho tiempo ni los recursos suficientes para sesudos estudios comparados, ni viajes de aprendizaje al exterior.

En un mes tuvimos que diseñar esta nueva institución. Una fuente de inspiración fue la Defensoría del Pueblo peruana con su sistema de quejas y peticiones individuales, así como de informes defensoriales. La ayuda de esta institución en las primeras etapas en que concebimos la misión y el mandato de la Defensoría del Policía, así como la capacitación del equipo inicial, compuesto por abogados de dentro y de fuera de la Policía Nacional, fue crucial. El día en el que se inauguró el local de la Defensoría del Pueblo en Lima se firmó un convenio de amplia cooperación entre el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo que continúa rindiendo frutos hasta hoy. La experiencia de Susana Villarán en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue trasladada también a los procedimientos y protocolos de atención de las peticiones individuales. Echamos mano de lo mejor de la experiencia de los organismos de protección de derechos humanos, nacionales e internacionales para el diseño y puesta en marcha de esta novel institución.

La Defensoría del Policía fue creada mediante Resolución Ministerial el seis de febrero del 2002. Hoy, forma parte de la estructura orgánica del Ministerio

Versión final

del Interior por disposición de la Ley 28141, publicada el 28 de diciembre de 2003.

En el texto se señala que su misión es “garantizar los derechos humanos del personal que presta servicios en el Ministerio del Interior al interior de la propia institución y promover una cultura de respeto a los derechos y deberes del personal policial”. Desde esa misma semana, en que se creó, en una pequeña oficina prestada en la oficina del Vice Ministro del Interior, la Defensoría del Policía inició la atención de las quejas y peticiones de los y las policías. La noticia su creación se difundió como reguero de pólvora al interior de la Policía Nacional y el pequeño despacho se abarrotó de gente desde el primer día de actividad. Sin local propio, sin muebles ni archivos, en una semana, la única mesa en la que atendíamos a los demandantes, se llenó de expedientes... y de esperanzas.

Habíamos establecido que la Defensoría del Policía debía, en primer lugar, “atender las quejas y peticiones formuladas por el personal policial y civil, en sus diferentes categorías, jerarquías, grados y niveles, en la situación de actividad, disponibilidad, retiro o cesantía, pensionista o sobreviviente, que denuncien la vulneración o violación de sus derechos humanos al interior de la administración del Sector por situaciones de abuso, discriminación o dilación injustificada de trámites o procedimientos, actuado a petición y de oficio”. Le asignábamos también la tarea de “formular recomendaciones y plantear mecanismos de solución y correctivos, al concluir que alguna autoridad había incurrido en violación de los derechos humanos o en la dilación injustificada de procedimientos, según el ordenamiento legal vigente”; Finalmente, le encargamos “elaborar informes con diagnóstico y recomendaciones para solucionar situaciones en la que se exprese un patrón de violación o vulneración de los derechos fundamentales de la persona”.

Versión final

Liderazgo político

¿Hasta qué punto se iban a sentir obligados las diferentes jefaturas de la Policía Nacional con los pedidos de información y las solicitudes de actuación de la recientemente creada Defensoría del Policía? Se trataba de una institución nueva que rompía moldes en una institución jerarquizada, reacia a la intervención externa y no acostumbrada a los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas. Nada podía reemplazar el liderazgo del propio Ministro y su decidida voluntad política de impulsar y defender a la Defensoría del Policía. Por ello, se facultó a esta entidad a solicitar a los órganos correspondientes del Ministerio del Interior la realización de investigaciones para determinar si algún funcionario o autoridad incurrió en vulneración a los derechos fundamentales de quienes prestan servicios en el Sector Interior y para solicitar información a todos los órganos dependientes del Ministerio del Interior, los que estaban obligados a atender sus pedidos.

Más adelante, al dar cuenta de las peticiones y quejas individuales traídas a la Defensoría del Policía, hablaremos de lo difícil que fue lidiar con algunos jefes policiales que sentían a la Defensoría del Policía como una intrusa que generaba indisciplina en la institución. Sin embargo, el respaldo político del Ministro fue clave. Decisiones tomadas con celeridad y firmeza por el Ministro, acatando informes y corrigiendo situaciones que vulneraban los derechos humanos de sub oficiales y oficiales a pedido de la Defensoría del Policía, enviaron el incuestionable mensaje que la Defensoría, Susana Villarán y más tarde, en el segundo período, Miguel Huerta, contaban con todo el respaldo ministerial. Poco a poco, se fue aceptando en el comando institucional de la PNP que la Defensoría era uno de los pilares de la reforma. Algunos jefes policiales que al inicio miraron con recelo la labor defensorial, se convirtieron con los meses en grandes aliados de esta institución, apoyando sus iniciativas, participando en los grupos de trabajo relacionados a temas tan difíciles de discutir para ellos como la reforma del reglamento disciplinario puesto en cuestión por la ausencia de un debido procedimiento administrativo. El

Versión final

espinoso tema de la ausencia de debido proceso administrativo, de la doble pena entre otros, en la Policía Nacional del Perú, fue uno de los primeros informes defensoriales sobre El Derecho Administrativo Sancionador en la Policía Nacional.

En este importante documento se disponía que la Dirección General de la Policía Nacional del Perú adopte las medidas necesarias para que los distintos órganos con potestades sancionadoras dependientes del Ministerio del Interior se rijan por los principios del procedimiento administrativo sancionador, de modo tal que se evite la duplicidad de sanciones, se respete la presunción de inocencia, se motive debidamente las resoluciones administrativas y se notifique oportunamente las decisiones adoptadas respecto de los administrados.

Estamos seguros que no fue fácil para el comando institucional dar cabida a miembros extraños a su institución que querían adecuar el sistema de sanciones a los estándares de derechos humanos, permanentemente violados por las normas y procedimientos vigentes en la PNP. Hoy, mientras escribimos este libro, a punto de entrar en vigencia un nuevo Reglamento de Régimen Disciplinario, discutido con los propios jefes policiales e impecables desde el punto de vista del debido proceso.

Para darle fuerza y presencia a la Defensoría del Policía, se diseñó una estructura orgánica y un manual de funciones y procedimientos, ubicando a esta nueva institución como directamente dependiente del Ministro del Interior, por encima de todas las direcciones del Ministerio. Si bien esta fue la mejor solución que hallamos en ese momento y es la ubicación que sigue teniendo actualmente, sigue siendo un lugar delicado ya que depende de la voluntad política de quien esté a cargo del Ministerio.

Cuando Gino Costa Santolla se vió obligado a renunciar a fines de enero del 2003 y fue nombrado como Ministro del interior un militante del partido de gobierno, sin mayor preparación ni entusiasmo por la reforma, la acción de la

Versión final

Defensoría del Policía decayó ostensiblemente. No se atrevieron a desactivarla inmediatamente, ya que habría ocasionado una reacción adversa en las filas de la Policía, pero fue debilitada al crearse una Comisión de Reestructuración de la Defensoría del Policía que, felizmente, no pudo lograr el objetivo de desaparecerla de la estructura orgánica del Ministerio del Interior. Habrá que buscar un espacio orgánico adecuado para instituciones de esta naturaleza que combinen proximidad y autonomía, minimizando el riesgo de control y subordinación política. Un sistema nacional de defensorías especializadas dependiente de la Defensoría del Pueblo, podría ser una salida. Sin embargo, ninguna solución es perfecta ya que en países con un sistema institucional tan débil como en el Perú, nada reemplaza el liderazgo personal y la voluntad política de quienes dirigen las instituciones. Esta afirmación se ve confirmada por la reactivación y la renovada actividad de la Defensoría del Policía cuando Fernando Rospigliosi volvió a liderar el sector a partir de julio del 2003.

Alianzas para la defensa de los derechos humanos de los y las policías

La preocupación por hacer de este nuevo ente una institución con autonomía y abierta a la concertación con otros sectores de la administración pública y de la sociedad civil, impulsó la suscripción de varios convenios interinstitucionales. Entre ellos, el Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de viabilizar el trámite de las quejas, petitorios y consultas del Sector Interior a través de sus oficinas descentralizadas en el ámbito nacional, y recibir capacitación sobre las labores defensoriales. Este convenio es de vital importancia por cuanto la Defensoría del Pueblo cuenta con oficinas descentralizadas en los principales departamentos del país, las que brindan un apoyo importante en la recepción de quejas a nivel nacional. Los viajes que con frecuencia realiza la Defensoría de la Policía a diversas provincias encuentra en la Defensoría del Pueblo una gran aliada institucional. Los y las policías se sienten con mucha mayor confianza de acudir a las oficinas de la Defensoría del Pueblo a presentar sus quejas ya que se inhibirían de hacerlo en locales policiales. Nos sorprendió,

Versión final

desde las primeras visitas de la Defensoría a las diferentes regiones policiales, observar las largas colas que, a veces, llegaban a rodear las oficinas de la Defensoría del Pueblo. Aún así, no dejan de sentir temor de ser reconocidos y hasta filmados por algunos de sus colegas y de sufrir represalias por presentar sus quejas que, por cierto, apuntan con mucha frecuencia, a quienes ejercen la jefatura en las direcciones territoriales de la Policía.

En los tiempos en que se iniciaba el trabajo de la Defensoría del Policía, se encontraban también iniciando su trabajo los miembros de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Es así que para acercar a las víctimas y deudos de la Policía Nacional, afectados por la violencia, a la CVR, se celebró un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, en de mayo de 2002. La Comisión de la Verdad y Reconciliación realizó, con el apoyo de la Defensoría del Policía, jornadas de difusión acerca de su misión con más de trescientas personas con discapacidad y con las viudas de los policías. La cooperación del Ministerio del Interior con la Comisión de la Verdad fue -como se ha dicho antes- mucho más fluida y permanente que la de las Fuerzas Armadas quienes tuvieron y tienen aún hoy, una mayor resistencia al escrutinio y a la rendición de cuentas, rechazando tajantemente la constatación que hace la CVR en su informe final sobre hechos que la llevan a afirmar que hubo una violación sistemática de los derechos humanos en algunos escenarios y momentos por parte de las Fuerzas Armadas en el marco del conflicto armado interno. Lejos de esta actitud defensiva, miembros de la Policía Nacional afectados por el terrorismo rindieron testimonios muy valiosos y conmovedores en las audiencias públicas que la CVR organizó en distintos lugares del Perú.

Sin embargo, debemos señalar que falta mucho aún por procesar en el seno de las organizaciones de personas afectadas por el terrorismo en la Policía Nacional del Perú. Existe un duelo no elaborado debido al aislamiento en el que han vivido situaciones muy traumáticas que las conmovieron profundamente a ellas y a sus familias. La prédica sistemática realizada durante el gobierno de Alberto Fujimori contra las organizaciones de derechos

Versión final

humanos ha calado en muchas viudas y deudos, así como en personas con discapacidad. Curar estas heridas y restaurar la confianza llevará tiempo.

Para apoyar el proceso de recuperación de las víctimas de la violencia en el mundo policial, se firmó un acuerdo con el Centro de Atención Psicosocial de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, suscrito en agosto de 2002 con el objeto de identificar las secuelas psicológicas de la violencia como parte inherente de la función policial y contribuir a las acciones de prevención y tratamiento de la violencia familiar en el personal de la Policía Nacional. Esto permitió que las víctimas y sus familiares pudiesen acceder a tratamiento psicoterapéutico gratuito por personal especializado, un terreno novedoso e indispensable en el que la Policía no había incursionado aún.

Se trataba de un asunto difícil. Por un lado, la institución policial misma negaba la existencia de secuelas psicológicas en el personal que había estado expuesto al conflicto armado interno y los propios policías que padecían enfermedades psicológicas, producto de esta situación, no querían ser tratados en la Sanidad Policial por estas causas ya que ello les acarrearía desventajas en sus procesos de ascenso. El Centro de Atención Psicosocial se ha convertido en un activo colaborador de la Policía Nacional al atender de manera permanente casos individuales de viudas, huérfanos, problemas de violencia familiar al interior de la familia policial, entre otros.

La temática de la salud mental ha sido dejada de lado en la Policía. Fue alarmante constatar cómo, en la Ciudad de Huamanga, Ayacucho, sede de la IX Dirección territorial de la Policía Nacional, sólo existía una psicóloga para atender a 50 oficiales y 725 sub oficiales, la mayoría de estos últimos habían permanecido en la región durante todos los años de la violencia política y presentaban síntomas severos de alcoholismo y violencia familiar como parte de las secuelas internas que la violencia había dejado en ellos y en sus familias.

Versión final

La Comisión de la Mujer Policía impulsó el convenio con las organizaciones feministas “Flora Tristán” y el Movimiento “Manuela Ramos” en mayo de 2002 con el objeto de realizar cursos de capacitación sobre prevención y mejora de la calidad de atención con relación a los derechos humanos de las mujeres, violencia familiar y sexual.

Esta Comisión de la Mujer Policía sería pionera en la administración pública peruana al proponer al Ministro del Interior la promulgación, en el mes de octubre del 2002, de una norma contra el acoso u hostigamiento sexual de aplicación en todo el ámbito del Ministerio del Interior. Se adelantó varios meses al Congreso de la República quien, debatía con dificultades y resistencias, sin lograr resultado alguno, una norma similar para ser aplicada en el ámbito nacional.

Entre los considerandos de la norma, se invocaba, además de las disposiciones constitucionales y legales internas, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Pará” de junio de 1994 que comprendía el acoso sexual como violencia de género y obligaba a los Estados partes a adoptar políticas y normas destinadas a erradicar y sancionar dichas conductas. La Resolución sobre acoso sexual impactó en el país, en los medios de comunicación. Nadie esperaba que surgiera desde el Ministerio del Interior, de la Policía Nacional. El Reglamento de la Ley No. 27942 sobre Prevención y Sanción del hostigamiento sexual, emitida en el mes de diciembre del 2003, hace referencia expresa a la Defensoría del Policía, precisando que tendrá a su cargo la difusión del mencionado reglamento en el sector Interior, así como la elaboración de políticas de prevención en dicha materia.

Las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres habían tenido un contacto fluido con la Policía Nacional desde que se creara la primera Comisaría de la Mujer, a finales de los ochenta. El Perú fue pionero en lo que se refiere a los mecanismos de atención a la violencia familiar y las instituciones feministas habían apoyado con recursos, abogadas y capacitación

Versión final

a la Policía Nacional. Sin embargo, poco habían podido hacer para influir en cambios en la currícula de estudios de las escuelas policiales o en las relaciones inequitativas de género al interior de la institución policial. La Comisión de la Mujer Policía es el espacio desde el que se inició el cambio.

Como veremos más adelante, uno de los problemas que afectan a la Policía es el tener que procurarse defensa legal en los casos en los que son denunciados judicialmente como consecuencia de sus intervenciones policiales, ocasionando una carga económica muy alta e para los hombres y mujeres de la Policía Nacional cuyas remuneraciones son aún bastante magras. En ese sentido, la Defensoría del Policía inició relaciones conducentes a la celebración de convenios con colegios de abogados y estudios de abogados privados, así como organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para brindar asesoría legal gratuita al personal policial.

Al retornar Fernando Rospigliosi al Ministerio del Interior, en la Defensoría del Policía se impulsaron y fortalecieron estos convenios para la defensa legal gratuita de policías. Un caso emblemático, que conmocionó a la opinión pública, fue el de las Sub Oficiales Haidee Rodríguez y Norma Quispe quienes fueron atropelladas por un conductor ebrio cuando se estaba por inaugurar las obras de refacción en la vía expresa, en el mes de agosto de 2004. Ellas están siendo patrocinadas por el Instituto de Defensa legal.

Nada de esto hubiese sido posible sin la presencia de personas vinculadas al mundo de derechos humanos. Las alianzas interinstitucionales impulsadas desde la Defensoría del Policía y desde la Comisión de Derechos Humanos del Ministerio del Interior permitieron abrir un conjunto variado de oportunidades para el disfrute de los derechos humanos de los y las policías. Un contacto que se vuelve cotidiano entre el mundo policial y los organismos de derechos humanos y que va disolviendo la espesa bruma de desconfianza y recelo que se instaló entre esos dos mundos durante largos años.

Versión final

El trabajo multisectorial, intersectorial y descentralizado

Se ubicaron, dentro del ámbito de trabajo de la Defensoría del Policía, dos organismos multisectoriales: la Comisión Nacional de Viudas, Deudos y Personas con Discapacidad de la Policía Nacional del Perú, así como la Comisión Nacional de la Mujer Policía. La primera había sido creada un tiempo antes de la existencia de la Defensoría del Policía e integraba a las asociaciones policiales que representaban a oficiales y sub oficiales con discapacidad, así como a las de viudas y deudos. La segunda, cuyo trabajo en parte ya hemos relatado, fue integrada por representantes de la oficialidad y sub oficialidad de la Policía Femenina, por organizaciones no gubernamentales feministas, así como por el Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social.

La Comisión de Viudas, Deudos y Personas con Discapacidad realizó una tarea extraordinaria en el primer año de su funcionamiento y lo sigue haciendo aún hoy. Todo empezó en el año 2001 con una marcha de las viudas solicitando al Ministro Rospigliosi el cumplimiento de una serie de beneficios, largamente olvidados por el sector. Lo que fue inicialmente una acción de protesta se convirtió con el paso de los meses en una formidable alianza. La democracia no era una palabra vacía para quienes habían iniciado el proceso de reforma en el Ministerio del Interior. De ahí que las asociaciones de viudas y de personas con discapacidad, tanto de la oficialidad como de la sub oficialidad, fueron reconocidas como interlocutores válidos y se sentaron a la mesa de negociaciones, aceptando conformar la Comisión que fue creada por resolución Ministerial y en la que participaron la Asociación Nacional de Discapacitados de la PNP -ANDISPOL, la Asociación Vida y Desarrollo de Oficiales Discapacitados -AVIDODIS, la Asociación Deportiva de Personas con Discapacidad PNP -ADDIPOL, Asociación de Deudos e Impedidos Físicos de la PNP -ADEIFPOL, la Asociación de Discapacitados por Explosivos - ADIPEX, la Sociedad Unificada Militar Policial Inválidos en Acción de Combate por la Pacificación del Perú - SUMPIACPP. Todos ellos, con la participación del Director de Bienestar de la Policía Nacional, el Director de Economía y el Director de Sanidad trabajarían en una agenda de reparación y beneficios

Versión final

para esta población en particular desventaja que sería asumida por el Ministro del interior con resultados muy positivos, como veremos más adelante. Nuevamente, una situación novedosa que no hubiese sido posible sin un enfoque de diálogo y concertación en la gestión pública y sin una mirada especial hacia aquellos y aquellas que están en situación de discriminación, perspectiva aportada en el caso de la reforma policial peruana, por quienes venían del movimiento de derechos humanos.

La Policía Nacional se encuentra desplegada en todo el territorio nacional con un total de 92, 321 efectivos. Por ello, se facultó a la Defensoría a descentralizar su trabajo, estableciendo oficinas descentralizadas en tres macro regiones norte, centro y sur, de manera de acercar sus servicios al personal policial con el decidido apoyo financiero del Gobierno Británico. Esto también fue un trabajo pionero. Un ejemplo del asfixiante centralismo con que funcionaba la Policía Nacional del Perú en lo que se refiere a la atención de sus miembros es el de la emisión de los llamados Carnés de Familia. Un efectivo policial que trabaja y vive en el Altiplano, en el Sur Andino del país o uno que labora en los puestos policiales de frontera, en las orillas del Putumayo, tiene que venir hasta la ciudad de Lima con sus propios recursos, cada año, a renovar este documento, requisito indispensable para que él y sus familiares directos puedan ser atendidos en los servicios de salud de la Policía Nacional.

Hasta hoy, se han establecido las oficinas descentralizadas del Sur con sede en la ciudad de Arequipa que atiende a las Direcciones territoriales de Cusco que comprende los departamentos de Cusco, Apurímac y Madre de Dios, Arequipa, que comprende los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna y Puno, que comprende sólo el departamento de Puno. Atiende a 14 863 personas que integran la familia policial, entre personal en situación de actividad, personal con discapacidad y viudas.

Versión final

Para el 2004 se ha proyectado la instalación de las oficinas descentralizadas con sede en Trujillo, que tendría cobertura en la zona norte del país, así como la de Iquitos, para atender la zona oriente del país.

La Defensoría del Policía, ha realizado viajes frecuentes a diversas regiones policiales, las más alejadas en primer lugar, para informar acerca de sus servicios y recoger, en asambleas en las que se reúnen, por un lado, los oficiales, los sub oficiales de otro, sus reclamos y sus propuestas para mejorar el disfrute de sus derechos y beneficios. En estas reuniones pueden participar y hablar directamente al equipo de la Defensoría, sin presencia de los oficiales, alrededor de trescientos o cuatrocientos sub oficiales. Se trata de una experiencia novedosa. Algunos críticos llamaron a estas asambleas “los talk shows” de la señora Villarán. Fueron pocos, felizmente. Luego de estas reuniones, todos salíamos confortados, especialmente, los y las policías que por primera vez, habían expresado sus tensiones, anhelos, frustraciones, críticas en un ambiente ordenado y receptivo.

Este trabajo descentralizado ha tenido frutos inmediatos. Por un lado, la atención de peticiones y casos individuales son evaluados en entrevistas personales a cargo de abogados y asistentes sociales de la Defensoría del Policía se resuelven en el lugar de manera rápida; otros, son llevados a Lima o a la Oficina Descentralizada, para evaluación, previa solicitud de información a los órganos correspondientes. De otro lado, sirve para evaluar las condiciones generales de los y las policías en esa región específica. Sería muy largo enumerar el sin número de situaciones irregulares que se han detectado en estos desplazamientos de la Defensoría, entre ellos, el deficiente servicio de la Sanidad policial, la ausencia de medicinas y la negligencia en la atención de salud, la detección de autoridades policiales abusivas y corruptas que han conducido a investigaciones por parte de la Oficina de Asuntos Internos. En una de las primeras visitas que hizo la Defensoría del Policía a una región policial desde la cual se recibían muchas denuncias por abuso de autoridad, condujo a la decisión ministerial de remover a todo el comando institucional de esa zona.

Versión final

No podemos dejar de relatar en este acápite, el encuentro de los miembros del equipo de la Defensoría del Policía con los efectivos policiales que viven en instalaciones precarias y de vida y de trabajo en los lejanos puestos de la frontera con Colombia. La aviación policial, único medio rápido de comunicar la ciudad de Iquitos —una isla en medio de la Amazonía peruana— sólo llega, y con suerte si tienen la dotación de gasolina correspondiente, una vez al mes. Muchos de esos efectivos policiales se quedan más de los cuatro meses reglamentarios y si tienen alguna necesidad urgente de contactarse con su familia, deben viajar varios días en deslizador por los ríos amazónicos, gastando en un solo viaje una porción considerable de su reducida remuneración mensual. Les preguntamos que necesitaban, nos respondieron — muchas cosas, pero aquí los días son largos e interminables, nos caerían bien un televisor y unos cuantos videos— Así fue. La Navidad del 2002 el avión policial llevó el regalo de la Defensoría del Policía a los policías de uno de esos puestos que cumplen su abnegada labor de vigilancia en lugares alejados e inhóspitos.

Autonomía, ética y confidencialidad

¿Cómo generar la confianza en los efectivos policiales que colocaban sus casos en manos de los miembros de la Defensoría del Policía, siempre con el temor de sufrir represalias al denunciar situaciones de arbitrariedad o de abuso? La Defensoría del Policía alquiló un local independiente del Ministerio del Interior para facilitar el acceso a quienes querían colocar sus quejas en nuestras manos. Hubo que insistir innumerables veces que sus casos eran tratados con confidencialidad y, en ocasiones en que se detectó filtración de información a los superiores inmediatos y se constataron medidas de represalia —fundamentalmente durante las asambleas realizadas en distintos lugares alejados de la capital— se intervino para evitar situaciones de abuso a quienes ya eran victimizados por sus superiores. No ha sido fácil. Se han vivido situaciones de extrema tensión ya que existen aún oficiales del comando Institucional, que perciben las quejas como actos de delación ante extraños y

Versión final

no como el derecho constitucional de petición que asiste a todos los ciudadanos. Pero, en honor a la verdad, son más hasta hoy los casos de cooperación de jefes policiales con la labor de la Defensoría del Policía que de enfrentamiento y desacato.

Para difundir este enfoque novedoso de trabajo, el Ministro del Interior promulgó el Código de Ética de la Defensoría del Policía que establece como principios rectores de la conducta de sus funcionarios y servidores, entre otros, los siguientes: honestidad, transparencia, vocación de servicio, responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad, integridad, disciplina, equidad, tolerancia, respeto, objetividad, confidencialidad, lealtad. Este código de ética formaba parte de la estrategia de lucha contra la corrupción en el Sector Interior, enfrentando así la cultura del privilegio y estableciendo pautas de conducta transparentes que otorguen la autonomía necesaria a la institución así como generen credibilidad y confianza en los usuarios de los servicios de la Defensoría.

Problemas embalsados y respuestas de la Defensoría del Policía

Tanto en las oficinas de la defensoría en Lima y Arequipa, como durante los desplazamientos del equipo defensorial, se recibieron peticiones y quejas muy diversas que evidenciaron la enorme necesidad que existía de una institución de esta naturaleza. Una parte importante de estas quejas —se recibieron cerca de tres mil sólo el primer año—, correspondía a problemas individuales pero, la mayoría a patrones que vulneraban los derechos de sectores importantes de la Policía Nacional. Una rápida mirada por cada uno de ellos nos abre el amplio mundo de demandas no satisfechas, del maltrato y de la ineficiencia del Ministerio del Interior en la atención de los derechos humanos y en la provisión de los servicios a los que las y los policías tienen derecho.

Esto fue lo que encontramos:

Versión final

La demora injustificada de procedimientos en el conjunto de la administración ha sido la mayor parte de los casos atendidos hasta hoy. La negligencia y extrema lentitud en la tramitación de solicitudes, la imposibilidad de acceso de los peticionarios a quienes debían tomar decisiones, la vasta red de corruptela que rodea la tramitación de expedientes, la búsqueda de “contactos” o padrinos para llegar al “jefe” y lograr una decisión a la que los efectivos policiales tenían derecho, es aún pan de todos los días. Las áreas más comunes tienen que ver con cobro de beneficios, reconsideración de anulación y variación de sanciones, trámite de los Carnés de Familia, solicitudes de cambio de colocación por motivos de salud o familiares.

Las quejas sobre cobros excesivos, arbitrarios, corrupción e inoperatividad en el manejo de los fondos policiales, entre ellos, el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), el Fondo de Salud Policial (FOSPOLI). En este campo había que actuar con la Alta Dirección del Ministerio del Interior. Se han avanzado estrategias respecto de la administración del Fondo de Vivienda Policial, así como del FOSPOLI, este último en el marco de la reforma de la Sanidad Policial actualmente en curso.

Las peticiones respecto a la falta de información sobre los convenios de prestación de servicios individualizados que realiza la Policía Nacional del Perú. El reclamo es que estos contratos, entre otros, con la Asociación de Bancos, empresas mineras y otras en los que los y las policías trabajan en sus días francos para complementar sus ingresos sean de conocimiento del personal a fin de que haya mayor transparencia en cuanto al personal designado, los montos asignados y la rotación a fin de que todos tengan derecho a ese beneficio.

La necesidad de contar con asesoría y defensa legal gratuita cuando los policías se vean involucrados en procesos judiciales con ocasión de su servicio. Ya hemos relatado los convenios que se han firmado con estudios privados de abogados, organismos de derechos humanos y Colegios de Abogados para la

Versión final

provisión de patrocinio legal gratuito al personal policial. La solución de este álgido problema para los policías está en curso.

Los reclamos para que oficiales de la Sanidad Policial que fueron arbitrariamente sacados del escalafón policial y luego reingresados a él, se les restituya el grado real que deberían tener actualmente, considerando que durante más de diez años no los ascendieron. A pesar de los grandes esfuerzos hechos por la Defensoría del Policía para identificar adecuadamente el problema, revisar la normatividad y realizar un cabildeo de meses en el Congreso de la República; a pesar de la voluntad política del propio Ministro del Interior y del Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas objetó la norma expedida por el Congreso para reparar a quienes habían sido víctimas de esta arbitrariedad institucional, aduciendo falta de recursos.

Quejas generalizadas respecto a la atención en los hospitales y centros de salud de la Sanidad de la Policía Nacional. La reforma de la Sanidad policial fue materia de estudio desde los inicios del trabajo de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú. Hoy, se encuentra en pleno y drástico proceso de reforma.

Descuentos indebidos por parte de las cooperativas, asociaciones y casinos de la Policía Nacional. La Defensoría del Policía trató esta problemática en uno de sus primeros informes defensoriales determinando la inconstitucionalidad y arbitrariedad de estos descuentos no autorizados por los policías. A partir de ahí, en el año 2002 la Dirección de Economía de la Policía Nacional decidió descontar por esos conceptos sólo a aquellos efectivos que expresaran voluntariamente —y en declaración jurada— su deseo de ser descontados. Hay algunos pocos descuentos inconsultos pendientes de eliminar.

Otro de los reclamos era el pago del beneficio de vacaciones adeudadas desde 1999. La Defensoría del Policía logró que este pago se hiciera efectivo, al menos para las personas con discapacidad. El Ministerio del Interior reconoció

Versión final

la deuda contraída con los efectivos policiales por este concepto que asciende a 159 millones de soles. Hoy se está pagando esta deuda a todos los efectivos policiales.

Reclamos por pago de uniformes que no habían sido entregados a la Policía desde 1999. Esta situación se ha regularizado recién con una de las licitaciones más transparentes de que tenga conocimiento el Ministerio del Interior y la administración pública peruana en general. Cinco años después, y luego de que la última licitación de uniformes durante el gobierno de Alberto Fujimori fuera materia de corrupción al comprar uniformes coreanos de mala calidad, en noviembre del 2003 se empezaron a distribuir a los noventa y dos mil policías peruanos sus nuevos uniformes.

El clamor por la eliminación del Código de Justicia Militar. La jurisdicción militar ha sido una de las instituciones más quejadas por los recurrentes a la Defensoría del Policía. Sobre penalización, abuso, corrupción y mala administración de los centros de reclusión a cargo de la Policía, los famosos CENIN; —tocó a la Defensoría del Policía actuar de mediadora en dos casos de huelga de hambre de efectivos policiales privados de libertad—. Son lugares inhóspitos en los que se puede ver a efectivos que purgan penas por haber hecho abandono de destino o por haber insultado al superior o, por haber cometido una trasgresión al reglamento disciplinario que, otros por vínculos o por dinero, habían podido evitar. Todos estos hechos han llevado al planteamiento de la Comisión de Reestructuración y Modernización de la Policía Nacional a solicitar al Congreso de la República —en proceso de reformar la Constitución de 1993,— la sustracción de la Policía Nacional a la jurisdicción militar. Así mismo, a la reforma del Reglamento de Régimen Disciplinario de la PNP en el que la Defensoría del Policía ha tenido un rol crucial.

Las pensiones. La Defensoría del Policía emitió un Informe Defensorial sobre el sistema previsional en la Policía Nacional con recomendaciones importantes para solucionar problemas álgidos relacionados con el procedimiento mismo y

Versión final

las referidas a la norma que regula dicho régimen provisional. Una de las críticas realizadas al procedimiento de otorgamiento de pensiones al personal militar policial es la necesidad de su simplificación y sistematización ya que son excesivos los procedimientos y trámites excesivos para el otorgamiento de las pensiones del personal militar y policial restringe e incluso puede configurar un obstáculo al libre ejercicio del derecho a la seguridad social. La burocratización del procedimiento implica una trasgresión del principio de celeridad que inspira todo procedimiento administrativo, que establece que el procedimiento debe ser dotado del máximo dinamismo con el objeto de alcanzar una decisión en tiempo razonable y del principio de simplicidad, que señala que los trámites deben ser sencillos, y por lo tanto se debe eliminar toda complejidad innecesaria. Ante ello, se recomendaba introducir el tema de la simplificación administrativa en el procedimiento de otorgamiento de pensiones, a través de la inclusión de acciones tendientes a la simplificación de procedimientos y trámites, como la reducción del plazo de resolución, de permanencia en algunas instancias y la eliminación o consolidación de etapas del procedimiento. Era crucial también determinar las categorías "acto, ocasión o consecuencia del servicio", a través de la Junta de Sanidad, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Inaptitud Psicosomática; aprobar el Texto Único Ordenado del Decreto Ley N° 19846, con el objeto de unificar y ordenar su articulado con las normas modificatorias y ampliatorias emitidas, así como, incorporar los principios que sirven de sustento a dicho régimen de pensiones y como elementos de interpretación para la solución de controversias suscitadas con su aplicación.

Sanciones injustas, desproporcionadas. Arbitrariedad. La Defensoría del Policía concluyó en un estudio la existencia de un problema formal en cuanto al régimen de faltas (conductas infractoras) y sanciones, pues éstas están previstas en el Reglamento Disciplinario y no de manera clara en las normas con rango de ley. En atención al principio de legalidad, tales previsiones deberían estar desarrolladas en normas con rango de ley, dejando al Reglamento, en atención del principio de tipicidad, la misión de especificar o graduar las infracciones o determinar sanciones sin constituir nuevas

Versión final

conductas sancionables a las previstas legalmente. El tema es confuso porque la Ley Orgánica de la Policía Nacional contiene una regulación muy general que si bien es cierto atribuye a la institución la potestad disciplinaria por *faltas contra los mandatos y prohibiciones reglamentarias*, también es verdad que no satisface de manera suficiente el cumplimiento del principio de legalidad que exige una mayor y mejor determinación. Más aún, el Reglamento Disciplinario no sólo prevé faltas contra los mandatos y reglamentos sino *también faltas contra la moral, el decoro, el honor, el espíritu policial o contra el compañerismo*. Estos conceptos son jurídicamente indeterminados, quedando sometidos a la libre interpretación de la autoridad y, por lo tanto, pueden ser la fuente de decisiones arbitrarias o abusivas. Concluimos que el Reglamento Disciplinario en su artículo 117 contraviene la Constitución del Estado al permitir la detención preventiva de un policía por presunción de delito, apartándose del mandato constitucional que exige que la detención no judicial sólo es posible en caso de delito flagrante.

Igualmente, planteamos que la sanción de arresto, simple y de rigor, es discutible en términos de su legalidad, pues ni la Ley de Situación Policial ni la Ley Orgánica autorizan una sanción de tal naturaleza. Y si nos atenemos a la Ley de Procedimiento Administrativo General, encontramos que la privación de la libertad está expresamente prohibida. Finalmente, el Reglamento Disciplinario no garantizaba de manera suficiente el derecho de todo presunto infractor al debido procedimiento administrativo, al tiempo que otorgaba un amplio poder discrecional a la autoridad que ejerce potestades sancionadoras; y, además, en su artículo 116 permitía la imposición de sanciones graves como pase a retiro por presunta comisión de delitos a título de medida disciplinaria, sin que se haya declarado judicialmente tal responsabilidad. Esta atribución es excesiva e inconstitucional, pues la única autoridad con potestad para declarar la responsabilidad penal por delitos es el Poder Judicial.

Modernización y descentralización de la gestión de la Dirección de Personal de la Policía Nacional del Perú para que, entre otros trámites, entregue los Carnés de Familia en las diversas direcciones territoriales y no les cueste a

Versión final

cada efectivo viajar a la ciudad de Lima cada año para renovarlo ya que éste documento es requisito para la atención de los familiares en los servicios de salud de la Policía. También que se eliminen los exagerados requisitos para pasar a la situación de retiro por límite de edad, tiempo de servicios o a su solicitud; sugiriendo que en los casos de límite de edad y por tiempo de servicios, el pase al retiro sea automático.

Un pedido constante que encontramos en diversas localidades fue el que se difundan los derechos de los policías. La comprobación del desconocimiento que tenía el personal policial, tanto oficiales como sub oficiales, acerca de sus derechos al interior de la institución, sobre los procedimientos, nos llevó a editar el Manual de derechos y Beneficios del Personal Policial con una tirada inicial de diez mil ejemplares. Este manual especifica los derechos básicos del personal, reconocidos en la Ley N° 27238- Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú y en el Decreto Legislativo N° 745- Ley de Situación Policial, así como en la normatividad legal y reglamentaria que desarrolla derechos y beneficios del personal PNP. Los derechos son sistematizados en tres ejes temáticos: los derechos y beneficios del personal según su situación policial (actividad, disponibilidad y retiro); los derechos y beneficios del personal con discapacidad, precisándose también las disposiciones previstas en la Ley N° 27050 - Ley General de la Persona con Discapacidad; y, los derechos y beneficios de los deudos (cónyuge, ascendientes y descendientes) del personal.

La desinformación que padecen de los efectivos policiales es enorme. El proceso de reestructuración y modernización, durante el primer año de aplicación, era prácticamente desconocido. Existe un clamor por información. La Defensoría del Policía redobló sus visitas, sus charlas informativas acerca de la reforma y de su misión institucional en las escuelas de formación, en las unidades especializadas con la colaboración de los jefes de dichas unidades. La página web del Ministerio del Interior se convirtió en una herramienta de transparencia y circulación de información, así como la publicación de nuestro correo electrónico para que pudiesen realizar sus peticiones y quejas, así

Versión final

como consultas. Muchas de ellas, respondidas en un diálogo directo por la propia Defensora del Policía. La experiencia de acceso directo a una autoridad del equipo de la alta dirección del Ministerio, era totalmente nueva y reparadora para los efectivos policiales.

Las quejas individuales

En el primer año de funcionamiento de la Defensoría del Policía se recibieron 2893 peticiones y quejas individuales, admitiéndose 1632 casos para su evaluación y resolución. Separando los casos de ayuda humanitaria y pedidos especiales de carácter de urgencia relacionados a cambios de colocación por motivos de salud o familiares, la Oficina de Defensa y Protección de la Defensoría del Policía admitió a trámite 1,030 casos el primer año, siendo las principales quejas los pedidos de reincorporación con 266 casos (24%), ya que los recurrentes referían haber pasado injustamente a la situación de retiro por medida disciplinaria o por renovación. En segundo lugar, se encontraban las dilaciones injustificadas del procedimiento administrativo con 193 casos (18%), principalmente contra la Dirección General PNP y la Dirección de Personal PNP. Las quejas, además, se refieren pago de viáticos y bagajes, personal de sanidad, reconsideración de sanciones, pensiones, cambio de colocación, abuso de autoridad.

Con relación a las dependencias materia de los casos formulados por el personal que acude a la Oficina de Defensa y Protección de los Derechos Humanos. En primer lugar, la institución más quejada era la Dirección General de la Policía Nacional del Perú con 497 casos (46%) y, en segundo lugar, la Dirección de Personal PNP con 204 (19%).

La oficina de la Comisión de la Mujer Policía ha recibido varias denuncias de acoso sexual en dependencias como la Policía de Tránsito, así como en las escuelas de formación. La directiva de la que dimos cuenta líneas arriba, resolvió el problema general de ausencia de prevención y sanción de esta forma de violencia de género, estableciendo para ello un procedimiento fácil

Versión final

y un recurso eficaz para las víctimas. Actualmente, está en pleno proceso en la Comisión de la Mujer Policía de adecuación de la Ley No. 27942 y de Reglamento sobre Prevención y Sanción del hostigamiento sexual, que determina que la Defensoría del Policía deberá elaborar políticas de prevención en todo el Sector Interior.

El trabajo de ayuda humanitario es cotidiano en la Defensoría del Policía. En varias oportunidades, hemos recibido en las oficinas a efectivos policiales que llegaban a nuestras oficinas sin haber comido en todo el día, caminando horas de horas ya que no tenían dinero para pagar el transporte público. Otros, llegaban sin uniformes desde provincias a plantear sus peticiones. Los efectivos policiales que trabajaban en la Defensoría del Policía les prestaban sus uniformes para que pudiesen realizar sus gestiones ante los órganos internos de la PNP que no los reciben si no están perfectamente uniformados. En muchas ocasiones, hemos acompañado y lo seguimos haciendo, los trámites de las viudas por su pensión. Estos han llegado a durar a veces, más de ocho meses. El sostén a los policías heridos en los centros de salud, el acompañamiento a los familiares de los policías caídos en ocasión del servicio. Todo ello, es parte de un trabajo de ayuda humanitaria que un organismo de derechos humanos está obligado a realizar. La ayuda en víveres, un pequeño fondo que nos agenciamos para los casos más urgentes así como el apoyo del Comité de Damas del Ministerio del Interior y la Dirección de Bienestar de la Policía fueron indispensables, y lo siguen siendo, para cumplir con esta variedad de situaciones límite, algunas realmente conmovedoras.

El trabajo de asistencia social también se lleva a cabo con las visitas periódicas a los principales establecimientos de salud de la Policía Nacional para constatar la adecuada atención de salud, principalmente a los policías heridos por acción del servicio. El equipo de ayuda humanitaria acompaña a los familiares y mantiene contacto permanente con los médicos para evaluar el adecuado tratamiento de los pacientes.

Versión final

Un porcentaje significativo de estos casos recibidos por la Defensoría del Policía ha encontrado solución satisfactoria. Sin embargo, el primer Informe Anual de la Defensoría del Policía destacaba que existían aún resistencias a adoptar sus recomendaciones, especialmente, en la Dirección General de la Policía Nacional. Estas son las reacciones previsibles que iba a encontrar una institución como ésta en su primer año de funciones. Las inercias autoritarias, la ausencia de tradición de rendición de cuentas, la disciplina mal comprendida, entre otros factores, explican esta oposición a sus recomendaciones y pedidos de información. En esta institución jerarquizada existe aún una errada comprensión de que a los policías no les asiste el derecho de petición. Por cierto, es parte de la cultura del privilegio y del secreto que reina en el conjunto de la administración pública peruana.

Felizmente, a dos años de funcionamiento de esta institución, la tendencia institucional de la Policía es a adoptar las recomendaciones de la Defensoría del Policía.

Los que están en mayor desventaja

Si existía una población en particular desventaja y discriminación en el Ministerio del Interior ésta era la compuesta por las viudas de oficiales y sub oficiales de la PNP. En el sector Interior existen 1,500 viudas de oficiales y sub oficiales. La mayor parte de estas mujeres perdió a sus esposos en el enfrentamiento al terrorismo. Se trata de un grupo humano particularmente vulnerable que ha vivido bastante aislada y traumatizada por la violencia. No habían existido programas para la elaboración del trauma sufrido y, peor aún, se habían ofrecido muchos beneficios, que durante estos años, se llegaron a efectivizar sólo en parte. La frustración y el sentimiento de abandono fueron actitudes que encontramos en los momentos iniciales de trabajo con ellas.

Las demandas más frecuentes se daban alrededor de dos beneficios a los que no tenían acceso. Por un lado, se verificó el incumplimiento de la ley que otorga viviendas a las viudas de los policías fallecidos en acto, ocasión o

Versión final

consecuencia del servicio y el otorgamiento del beneficio del carburante a todas las viudas de la PNP. La Comisión Especial de Viudas, Deudos y Personal con discapacidad de la Policía Nacional trabajó arduamente con el apoyo permanente de la Defensoría del Policía para elaborar un proyecto cuyo costo ascendía a diez millones de dólares orientado a dotar de casas a las que tenían derecho por ley estas personas. El financiamiento se haría con los recursos repatriados obtenidos ilícitamente por Fujimori, Montesinos y la organización criminal que ellos crearon. El FEDADOI (Fondo Especial de Dineros Obtenidos Ilícitamente) evalúa aún esta justa petición.

En segundo lugar, había un fuerte reclamo por gozar, sin discriminación, del llamado “beneficio del carburante”. Cabe explicar que este beneficio constituía una porción adicional —más de la tercera parte de la remuneración mensual— a la remuneración básica que tradicionalmente se había entregado en los llamados ticket de gasolina. Lo que hacían los policías era canjearlos por dinero en efectivo para solventar así sus necesidades básicas de cada mes. Durante el Gobierno de Transición, este rubro fue monetizado. La historia es la siguiente, en 1997, el Sector Interior otorgó el beneficio del carburante a las viudas de Coroneles promovidos económicamente y no a todas las viudas del resto de oficiales y del personal subalterno. Quedaba así una gran mayoría de viudas que fue discriminada de este beneficio durante largos años. La Comisión Especial para personas con discapacidad, viudas y deudos, creada en noviembre del 2001 propuso, entre otros temas importantes, reparar esta discriminación. Se planteó así al Ministro se otorgue el beneficio del carburante a las viudas de aquellos oficiales y sub oficiales que por su grado, estando en actividad, reciben este beneficio.

Las dirigentes de las asociaciones de viudas de sub oficiales y oficiales de la Policía Nacional del Perú trabajaron activamente en esta iniciativa, participando en las decisiones y colaborando con la Defensoría del Policía y con el conjunto de direcciones del Ministerio del Interior que se movilizaron para concretar esta justa aspiración.

Versión final

No fue fácil lidiar con el Ministerio de Economía y Finanzas para concretar este derecho. Usualmente, es contra el muro de este Ministerio que se estrellan las mejores iniciativas. Tampoco fue fácil lograr el acuerdo en el Consejo de Ministros con el Sector Defensa ya que las viudas de oficiales y sub oficiales de las Fuerzas Armadas atravesaban por el mismo problema y el Ministro de Defensa de ese entonces no exhibía la misma voluntad política de resolver este problema. No estaba en los primeros lugares de prioridad como si lo estaba para nosotros. Finalmente, el 6 de noviembre del 2002 se otorgó la asignación de combustible a viudas de oficiales y sub oficiales de la PNP a partir de enero del 2003. El total de viudas beneficiadas con esta norma es de 985 (454 oficiales y 531 sub oficiales). El costo es de un poco más de dos millones de dólares anuales. Pocos hechos han impactado tanto como éste al interior de la Policía Nacional. El reconocimiento que hoy tiene la Defensoría del Policía se debe en gran parte a esta lucha por las viudas, dejadas de lado por anteriores administraciones.

El último día de gestión de Gino Costa como Ministro del Interior, el 27 de enero del 2003, en medio de una gran tensión política en el país, se firmó en Palacio de Gobierno del Decreto Supremo por el que tantos años habían luchado las viudas de la Policía. Era día final como ministro y también su cumpleaños. En este marco, rodeado de esas mujeres, aplaudido y reconocido por haber tenido la sensibilidad y la persistencia de lograr lo que para otros no había sido políticamente importante se fue Gino Costa del Ministerio.

Las personas con discapacidad en el Ministerio del Interior ascienden a 1,189. La mayor parte de ellos son policías que han adquirido esta condición en ocasión o como consecuencia del servicio. Novecientos trece sub oficiales y ciento cincuenta y un oficiales en situación de discapacidad física (el ochenta por ciento), son el saldo, fundamentalmente, de los años del conflicto armado interno. Entre 1985 y 1995, adquirían discapacidad un promedio de cincuenta y seis efectivos policiales al año. Hoy, las cifras han disminuido ostensiblemente.

Versión final

Aquí también, se logró ampliar el beneficio de la asignación de carburantes al personal PNP con discapacidad en situación de retiro que tenían los grados de Capitán, Suboficial Superior, Suboficial Brigadier y Suboficial Técnico de Primera y sus equivalentes o que hubiesen sido promovidos económicamente a los haberes de dichas clases. También, se amplió la asignación de carburantes a los sobrevivientes del personal PNP fallecido sin necesidad de cumplir los treinta años de servicios, y hayan ostentado los grados de General, Coronel, Comandante, Mayor, Capitán, Suboficial Superior, Suboficial Brigadier y Suboficial Técnico de Primera y sus equivalentes o hayan sido promovidos económicamente a los haberes de dichas clases, en iguales cantidades a las que se otorgan al personal PNP en situación de actividad.

Se impulsó el deporte adaptado. La Defensoría del Policía donó sillas de ruedas especiales para competencias deportivas. Hasta ese entonces, el equipo policial de personas con discapacidad participaba con viejas sillas médicas lo que minaba su autoestima institucional y los colocaba en mayor desventaja aún. Muchos logros se obtuvieron, en alianza estrecha con las organizaciones de personas con discapacidad. Sería largo enumerarlas en este texto.

Voluntad política, priorización presupuestal

Cada uno de estos resultados, así relatados, parecieran ser simples decisiones burocráticas, fáciles de acometer. No fue así. El noventa por ciento del presupuesto del Ministerio del Interior, ascendiente a 2,200 millones de soles (unos ochocientos millones de dólares) se dedica a remuneraciones. El margen para la inversión es mínimo y las necesidades de otras áreas, inmensas. Sólo la implementación y modernización con equipos de comunicación y medios de patrullaje de las Comisarías de Lima Metropolitana cuesta diez millones de dólares. Esa comparación permitirá al lector poco enterado de estos asuntos, advertir la alta dosis de voluntad política y la priorización que el Ministerio del Interior le dio, en términos presupuestales, a los temas de derechos humanos del personal policial.

Versión final

Es ahí, en el terreno árido de las cifras que se evidencia, mejor que en los discursos y en la retórica oficial, dónde se colocan las verdaderas prioridades en una gestión. El disfrute de los derechos humanos cuesta. La inversión que el Ministerio del Interior ha realizado, del ahorro de los recursos del presupuesto asignado, para invertir en derechos humanos, es considerable, comparado a otros. Si bien en el caso de la Defensoría del Policía se contó, desde un inicio, con el apoyo de la cooperación financiera del gobierno de Gran Bretaña, la mayor parte de los recursos provino del presupuesto regular del Ministerio. La inversión en derechos humanos fue otra de las novedades de la gestión de los defensores de derechos humanos en el Ministerio del Interior.

No hay reforma policial exitosa sin preocupación por los derechos y beneficios del personal policial

En el tiempo transcurrido, hemos podido comparar la experiencia que se viene desarrollando en el Ministerio del Interior peruano con otras experiencias de reforma en América Latina. Hay mucho que compartir y mucho que aprender. Sin embargo, la creación de la Defensoría del Policía resulta un hecho original, un aporte del proceso peruano a otras reformas policiales. “El componente que faltaba” –se nos ha dicho– en foros internacionales y conversaciones con expertos en estos temas. Sí, es cierto. La experiencia de estos dos años nos permite asegurar que no habrá pleno respeto de la Policía a los derechos humanos de los ciudadanos si, a su vez, éstos no sienten que sus propios derechos son cautelados y protegidos.

¿Cuál será finalmente el beneficio de una reforma policial en democracia, de la participación de los defensores de derechos humanos en este proceso de modernización? ¿Será exclusivamente el mejoramiento de los sistemas de monitoreo y vigilancia ciudadana frente al uso excesivo de la fuerza, el alerta temprano frente a los apremios y a la práctica de la tortura, la capacitación para evitar las detenciones arbitrarias?

Versión final

Sí, en parte, ya que todas estas áreas deben ser observadas con extrema cautela y en cada una de ellas, habrá que seguir formando y capacitando a los y las policías para que cumplan ejemplarmente con su función de prevenir eficientemente la criminalidad y cautelar el orden público. Pero todo ello será lamentablemente incompleto si la dignificación de la función policial no ocupa un lugar preponderante. La reforma policial peruana ha puesto en ese lugar privilegiado a los derechos humanos del policía, algo hasta hoy olvidado.

Versión final

CAPÍTULO 6

REFLEXIONES FINALES

Concluimos este trabajo dando cuenta, de 11 reflexiones transversales a los distintos capítulos y que de alguna manera resumen este encuentro entre defensores de derechos y gestión pública de la seguridad.

1.- El momento político en que se asumió el encargo ofreció posibilidades de cambio únicas y quizás irrepetibles.

La caída del régimen de Fujimori y Montesinos, de por un lado, y las expectativas que generó el gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua por otro, crearon un momento político inusual en el Perú; muy favorable para producir cambios en la orientación que hemos desarrollado en este trabajo.

El país había sufrido una amarga experiencia con las políticas autoritarias del gobierno de Alberto Fujimori que vinieron acompañadas de corrupción generalizada e ineficiencia. La democracia volvía a tener una nueva oportunidad ante los ciudadanos. Se generó así una demanda de transparencia en la gestión pública y de respeto a los derechos de las personas.

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que habían estado intrínsecamente vinculadas al proyecto político del fujimorismo, no tenían capacidad real de resistir el cambio y de mantener el poder que ostentaban. En el caso de la Policía Nacional, se sumaba el hecho de que la vinculación con el régimen anterior había sido perjudicial para la institución, ya que no sólo se subordinó a los militares, sino que fue maltratada en muchos sentidos. Había al interior de la Policía Nacional mucho descontento y se empezó a generar expectativas de una renovación, especialmente en el personal subalterno. Vale decir que las expectativas de cambio que mencionamos eran difusas no necesariamente coincidían con las orientaciones de reforma que llevamos en el Ministerio del Interior.

Versión final

Como en todo proceso de modernización y reestructuración existía, también resistencia al cambio. De hecho la hubo y sigue existiendo; sin embargo, esta tenía que ser pasiva y disimulada, no por ello, menos difícil de combatir. Lo fundamental es que existía una ganada legitimidad en la sociedad para producir cambios importantes y que la capacidad de resistencia de quienes se oponían estaba directamente afectada por el desastre del que habían sido corresponsables en la década anterior.

Es importante anotar que muchas de las condiciones políticas favorables para el cambio a las que aludimos en estas líneas se fueron desvaneciendo relativamente rápido, por el debilitamiento del espíritu reformador del gobierno de Alejandro Toledo, así como debido a errores y limitaciones en el manejo gubernamental. A ello hay que añadir una campaña sistemática de demolición de los sectores afectados por la lucha anticorrupción.

Sin embargo, esa debilidad general no se convirtió en un obstáculo insalvable para continuar con la reforma policial; nuestra percepción es que cuando el ambiente externo de fue debilitando, el proceso de cambios había ganado un dinamismo propio y una cierta legitimidad que ha permitido hasta ahora que no se trunque.

2. - El equipo civil que se hizo cargo y su experiencia previa fueron determinantes para las características del proceso.

Hemos hablado en las páginas iniciales del equipo que se conformó en el Ministerio del Interior; su presencia fue decisiva para dinamizar el proceso de modernización y reestructuración policial. No se trata de la propuesta programática de un partido que llegó al gobierno y que tenía el tema como parte de su agenda política; tampoco, ante un proceso de cambio que nació impulsado desde la Policía Nacional, menos aún, ante uno que se impuso desde fuera y sin consulta. De hecho, las ideas y el dinamismo del proceso han reposado esencialmente en el equipo de civiles que llegó al Ministerio del

Versión final

Interior y en algunos oficiales de la Policía que compartían estas orientaciones y que hoy ocupan posiciones claves en la institución.

Es cierto, como hemos señalado al principio, que no había en el Perú una gran experiencia acumulada en sectores democráticos de la sociedad civil acerca de como manejar los asuntos de seguridad en el país. Pero si existían esfuerzos de pensar el tema y de aprender de otras realidades en que se habían producido experiencias interesantes de reforma. En función de ello se había ya esbozado en los años previos una cierta agenda política de cambios y de nuevas orientaciones que, enriquecidas con la experiencia práctica que da el ejercicio cotidiano de la función, constituyen la columna vertebral de las orientaciones que se han puesto en práctica.

3.- Se aprendió de las mejores experiencias y tradiciones que la Policía Nacional del Perú había desarrollado.

La Policía Nacional es una institución que puede reivindicar importantes logros como organización, los que fueron puntos de partida claves para su proceso de reforma y modernización. Obviamente, también, y como toda institución pública que forma de parte de un estado tan débil y cuestionado como el peruano, padece de muchísimos problemas.

La Policía Nacional poseía una trayectoria y adquiridos que fueron punto de apoyo para la reforma. En primer lugar, el que se trata de una institución que funciona bien internamente. Las decisiones que se toman se implementan (cuando se quiere) con eficiencia y prontitud. Tiene también, una capacidad muy grande de enfrentar con razonable eficiencia el amplio rango de situaciones diarias que tiene que enfrentar en cumplimiento de su misión. Puede además adecuarse a situaciones críticas con extraordinaria rapidez. Sus miembros han demostrado, en reiteradas ocasiones, una auténtica vocación de sacrificio y capacidad para el cumplimiento del deber.

Versión final

En segundo lugar la Policía puede reivindicar mucho profesionalismo y resultados concretos. El caso paradigmático y más conocido es el aporte que hizo a la derrota de la subversión armada con la captura de la gran mayoría de los líderes de Sendero Luminoso y el MRTA. Existe también una excelente labor policial en la lucha contra el narcotráfico o en el mantenimiento del orden público sin que ello implique un uso excesivo de la fuerza en situaciones límite. De hecho, en términos generales, sus unidades especializadas funcionan bastante mejor que las comisarías.

En tercer lugar, la Policía Nacional había descubierto, mucho antes de que se iniciara el proceso de reformas, el enorme potencial de la organización de la comunidad para la labor preventiva frente a la delincuencia común. Por cierto, una de las explicaciones más importantes de que en el Perú no se haya producido un colapso en la seguridad pública como si ha ocurrido en otros lugares de la región.

En cuarto lugar, la institución había hecho ya algunos esfuerzos por reflexionar sobre su propia práctica, sobre su misión en el país y sobre su relación con otras instituciones del Estado y con la sociedad. Específicamente, habían producido, durante el gobierno de transición y durante la gestión de Antonio Ketín Vidal, un valioso documento de bases para la reforma de la Policía que fue recogido en gran parte en el trabajo posterior de la Comisión de Reestructuración.

La reivindicación constante de estos y otros logros, en contraste con otros ámbitos en que había déficits importantes, fue una estrategia deliberada del equipo de la reforma con el propósito de motivar a la Policía e involucrarla en un proceso de transformación tan ambicioso como el planteado por la Comisión de Reestructuración.

Versión final

4.- Los derechos humanos eran un problema pero de ninguna manera la contradicción central a enfrentar.

Durante la lucha antsubversiva se produjo en el país una grave crisis de derechos humanos y la Policía no fue ajena a prácticas de violación a los derechos humanos; sobre todo, la tortura de detenidos y la incriminación falsa y sin pruebas de personas inocentes, como lo corroboró en su informe la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Incluso, al inicio de proceso de reformas, -y aun ahora- se seguían produciendo violaciones a los derechos humanos; pero lo cierto es que la reforma no debía enfrentar una crisis de derechos humanos como objetivo central.

La crisis de derechos humanos había sido ya superada mucho antes de nuestra llegada con el fin de la violencia política. No nos encontrábamos ante policías que mataban recurrentemente a detenidos indefensos. No había casos frecuentes de tortura seguidas de muerte en las comisarías; tampoco existían escuadrones de la muerte o cuerpos de limpieza social. Todas estas situaciones, frecuentes en otros países de la región.

Los problemas graves y las situaciones límites eran más bien poco frecuentes y lo que existía era una cultura que podríamos llamar de maltrato al detenido y de distancia y frialdad frente a la población; sobre todo, aquella de menores recursos y que podía ser vista con sospecha por lo que son y no por lo que hacen, evidenciando un cuadro de discriminación racial y social.

La Policía peruana es más bien temerosa de incurrir en abusos a los ciudadanos, ya que las denuncias contra ellos son inmediatas; los policías carecen de defensa legal proporcionada; carecen de abogados defensores puestos por su institución; a ello hay que añadir que los efectos de denuncias en su contra para sus carreras son nefastos.

Versión final

5.- Aprendimos a conocer al policía como ser humano concreto

Siempre nos habíamos preocupado de los derechos humanos de los policías. En toda ocasión nos pareció trágico y absolutamente censurable ver como los policías morían o quedaban mutilados con frecuencia por acción de Sendero Luminoso o luego, por responsabilidad de la delincuencia común. Es un adquirido importante de la comunidad peruana de derechos humanos el haber tenido una actitud permanente y clara de condena a todo tipo de crímenes, sin distinción de la víctima o del victimario.

Aún así hay que reconocer que una cosa es la solidaridad y la denuncia de situaciones que afectan a seres humanos que nos son anónimos, con los que no tenemos contacto alguno y, otra muy diferente, la experiencia de conocer personalmente a las víctimas, a sus colegas y a sus familiares. El saber las circunstancias particulares en que la persona enfrentó la situación, los dramas familiares que los hechos de violencia les ocasionaron palpar directamente, el resentimiento, así como la demanda de justicia frente a los perpetradores.

Pero este cambio de sensibilidad no se agota en el ámbito de las situaciones en que los miembros de la Policía son víctimas de violaciones flagrantes a sus derechos, sino se extiende a la vida cotidiana y al conocimiento de los seres humanos de carne y hueso con todas sus grandezas y miserias.

El conocimiento de la gente que integra la institución, la cercanía y las naturales amistades que ello produce, genera indudablemente otra percepción de la realidad. De fuera es previsible tener una visión homogénea de un todo unificado en donde todos piensan y actúan igual; dentro, se descubre la riqueza de la diferencia; de las personas concretas con características muy disímiles; se constata que, como en todo grupo humano, las gentes que lo integran van desde lo más valioso, personas ejemplares para los demás, hasta individuos que valen muy poco, pasando por el inmenso rango de posibilidades intermedias.

Versión final

Lo que no queda duda es que dos años y medio después de iniciada la experiencia, y conociendo de acerca a los protagonistas concretos, crece el compromiso y la lealtad con la Policía como institución. Esta relativa “cooptación” que tiende a generar un cierto prejuicio a favor de la institución y de sus miembros, de ninguna manera es ciega e ingenua. Hemos realizado un esfuerzo de objetividad y de toma de distancia, asumiendo que la mejor forma de ser leal a este aprecio por los y las policías es promoviendo el cambio e imponiendo la mayor exigencia crítica a quienes se convierten en lastre y factor de retroceso.

6. - Los policías respetarán más los derechos humanos si se respetan los suyos.

Hemos señalado ya en diversas partes de este trabajo que la motivación central de nuestra presencia en el Ministerio del Interior fue la de emprender un amplio proceso de reformas. Sin embargo, dado el enfoque particular de este texto es relevante tratar con mayor profundidad el aspecto de los derechos humanos. Por ello, hemos dado cuenta ampliamente en este trabajo de un conjunto de actividades de capacitación emprendidas en materia de derechos humanos y de la exigente fiscalización que se mantuvo siempre respecto a las violaciones ocurridas. Sin embargo, si hubiese que encontrar el elemento decisivo que ayude a avanzar decisivamente hacia una cultura de respeto a los derechos humanos al interior de la Policía Nacional, del Perú habría que señalar que la mejor forma fue la de avanzar en que los derechos de los propios policías sean respetados.

No hay que olvidar que nos encontramos con un grupo humano que labora en situaciones muy difíciles y precarias; que sufre muchas veces el maltrato de sus propios jefes y que cuando deben hacer cumplir la ley muchas veces son víctimas de la prepotencia de los poderosos y de los ciudadanos en general.

Versión final

Es por ello que le asignamos a la Defensoría del Policía una importancia central, creando una institución dedicada exclusivamente a velar por sus derechos en todas aquellas circunstancias en que se producen reclamos directos, así como de oficio frente a patrones de abuso más generales.

La campaña "A La Policía se la respeta", de otro lado, ha sido una herramienta central en esta perspectiva y ha tenido una gran repercusión en la opinión pública. Se ha logrado en muchas situaciones de la vida cotidiana que policías víctimas -sobre todo mujeres- de agresión de malos conductores u otro tipo de violaciones de la ley, sean denunciados y sufran la censura pública, cuando no la sanción penal.

Estamos convencidos de que hay vasos comunicantes muy claros entre la mejora en la autoestima y la dignidad de los policías y el cambio de actitud a favor del respeto a los derechos y la dignidad de las personas que ellos pueden desarrollar luego en relación con la población a la que sirven. Ello se consigue de un lado, por reconocimiento y respeto a sus atribuciones parte de la ciudadanía y, del otro, por el buen trato de sus superiores, por lo que no implica la pérdida de la disciplina o el relajo en el ejercicio de las funciones.

7.- La identificación de los ministros con la Policía hizo más fácil aceptar los cambios y las críticas.

Como hemos sostenido, en un inicio no conocíamos a la Policía y esta no nos conocía tampoco. La desconfianza mutua que esta lejanía generaba se fue disipando con el tiempo y la interacción cotidiana. El recelo no siempre cedió paso a la identificación y al apoyo así como el mayor; pero en ambos extremos estábamos ya no ante relaciones basadas en el prejuicio y el desconocimiento, sino en el conocimiento real de las personas y de sus propuestas.

Ayudó mucho a este proceso la rápida identificación de equipo de civiles con la Policía Nacional, el conocer de cerca las dificultades que enfrentan al desarrollar la difícil labor que deben realizar en favor de

Versión final

un Estado y una sociedad que les pide mucho, les da poco, los critica, y hasta lapida al primer error.

Fue muy valioso para el proceso de reforma que los ministros que la lideraron, que encarnaron la política del sector, se hayan identificado tanto y tan pronto con la Policía. En el caso de Fernando Rospigliosi se jugó literalmente su cabeza política en varias circunstancias defendiendo lo hecho por la Policía ante denuncias desproporcionadas de supuesto abuso policial de personajes poderosos que usualmente otros ministros tendían a esquivar. El no cortó la pita por el lado más débil y defendió a los policías denunciados. Lo que le granjeó un significativo reconocimiento.

Gino Costa a su vez, logró un gran acercamiento con el cuerpo de suboficiales a partir de la preocupación cotidiana por sus problemas de bienestar y sus condiciones de trabajo. Su aporte a las viudas y discapacitados, su cuestionamiento a la ineficacia y corrupción de Fospoli y Fovipol ayudaron a crear una imagen de una persona preocupada por la vida concreta de los miembros de la Policía.

8.- La importancia de la prevención en el Ministerio de la "represión".

Mirado desde fuera, con los prejuicios que usualmente se tiene frente a la labor del Ministerio del Interior, éste es definido como la institución que para preservar el orden ejerce la represión, ya sea dentro o fuera de la ley y según las condiciones políticas que se vivan.

La experiencia que hemos desarrollado en este tiempo nos permite sostener que esa es una visión muy estrecha de la realidad; que quien opte en democracia por limitar la acción de un Ministerio del Interior y de la Policía, a la mera acción reactiva y a la represión, -aunque está se encuadre dentro de la ley- fracasará en el intento.

Versión final

En un Ministerio del Interior en democracia se pueden realizar varias tareas para enfrentar los desafíos a la seguridad; muchas más, y añadiríamos, más importantes, sin que por ello se abdique del uso legítimo de la fuerza cada vez que sea necesario -por cierto atribución legal y recuso inevitable en determinadas y frecuentes circunstancias-.

En primer lugar, hay que diseñar y poner en práctica medidas de política. Es decir, cada uno de los grandes campos en los que hay que trabajar: orden público, seguridad ciudadana, lucha contra el terrorismo y combate al narcotráfico, requieren la definición de políticas integrales (sobre ello hemos dado cuenta algo en este trabajo y están más desarrolladas en otros esfuerzos de sistematización que hemos realizado y a los que hemos hecho referencia). Esas políticas tienden a identificar adecuadamente las causas y la naturaleza de los problemas, a buscar soluciones preventivas y multisectoriales, a dosificar y hacer eficiente el uso de la fuerza.

En segundo lugar, hay que hacer política. Una de las grandes demandas simbólicas de la población ante las amenazas de seguridad es la de saber que alguien está a cargo y que, sin ofrecer soluciones mágicas o imposibles, hace lo posible para enfrentar adecuadamente los problemas. Es así que el liderazgo político en el sector es fundamental; ello pasa por la capacidad de comunicar la naturaleza de los problemas y hacer pedagogía; por la capacidad de diálogo y concertación; por la orientación a la comunidad en situaciones difíciles; también, cuando se hace necesario, por la más enérgica advertencia sobre la decisión de imponer la autoridad coercitiva del Estado. El Ministerio del Interior es así, antes que nada, un Ministerio para hacer política.

En tercer lugar, hay que usar y revalorar la Inteligencia (aquí con mayúsculas refiriéndonos a la actividad específica y no sólo a la capacidad de adaptarse ante cada nueva circunstancia, lo que es un desafío más bien de naturaleza transversal). La Inteligencia ha sido muy desprestigiada en el Perú por los métodos, objetivos y acciones de Montesinos en la década pasada; pero también por el cúmulo de desaciertos del presidente Alejandro Toledo en el

Versión final

gobierno democrático, que terminaron incluso en el cierre temporal de la Central Nacional de Inteligencia.

La inteligencia estratégica como capacidad de identificar situaciones potencialmente conflictivas que deben ser enfrentadas por los gobernantes a tiempo y en el terreno de la política es fundamental para el trabajo de preservar y construir un clima de seguridad. En los primeros meses en el Ministerio del Interior se actuó virtualmente a ciegas a este respecto y conforme pasaron los meses, se logró construir en parte esa capacidad de anticiparse a los acontecimientos.

La inteligencia operativa es también muy importante en la medida que significa la capacidad de actuar sobre individuos, grupos u organizaciones que están fuera de la ley y en relación a los cuales sólo cabe probar fehacientemente la naturaleza de sus delitos y sus ramificaciones para someterlos a la justicia. Sin duda, y siendo por su naturaleza la labor de inteligencia reservada, la inteligencia operativa puede ser mal utilizada, tentando a políticos inescrupulosos a instrumentarla en función de objetivos políticos subalternos.

9.- Logramos identificar, más no desatar del todo, los nudos críticos que podían generar resistencia o dificultades a la implementación de nuestras propuestas.

Existe un conjunto de nudos críticos que facilitan o dificultan el desarrollo de los procesos de cambio. Daremos cuenta aquí, brevemente, de tres de ellos que probablemente son los más difíciles de destrabar.

El dialogo percibido como debilidad: en instituciones jerarquizadas en donde se ha enseñado a obedecer las órdenes, muchas veces, sin dudas ni murmuraciones; en donde los jefes tienen la “verdad” por el grado de ostentan y no necesariamente por la calidad de su propuestas, hay mucha

Versión final

dificultad de comprender el por qué se convoca a la discusión amplia de los planteamientos, el por qué se pide opinión y se incorporan puntos de vista discrepantes; el por qué se escuchan las quejas y se rectifican decisiones. Si bien es cierto que cada vez hay más gente que al interior de la Policía que valora esos procedimientos, también hay otros que los interpretan como debilidad; es decir, se cree equivocadamente que quien no impone sus puntos de vista es porque no puede hacerlo.

La disciplina frente a la dignidad de las personas: Hay mucho temor de que se genere desorden y desobediencia si se reivindica la dignidad de las personas y su derecho a ser escuchada; si se obliga a un trato digno y respetuoso de los jefes a los subordinados, o a que la administración dé soluciones rápidas y efectivas a los problemas de sus miembros. Existe también temor a que el subordinado sea escuchado. Afortunadamente, casi tres años después de iniciada la reforma se puede decir que nunca como ahora la disciplina en la Policía ha estado más sólida y se han alejado las tentaciones a la protesta pública y la revuelta interna, como si ocurrió en épocas en donde se trataba dura e inflexiblemente al personal.

La decisión de ejecutar: una cosa muy distinta es decidir algo y otra muy diferente que se implemente. En el Perú, y probablemente en muchas otras administraciones públicas del mundo, existen múltiples formas de no poner en práctica -y de hecho boicotear- decisiones que no gustan o que afectan intereses. Por ello más importante incluso que decidir qué hacer y por dónde ir es darle seguimiento constante a los acuerdos y decisiones tomadas

10.- Los cambios ya producidos son importantes pero no son irreversibles.

Mucho ha cambiado en la Policía Nacional y el Ministerio del Interior desde agosto del 2001 en que se inició esta experiencia, inédita en el Perú.

En el ámbito del Ministerio hay muchas cosas que reivindicar. Existe mucha más transparencia en la toma de decisiones. Se han reducido

Versión final

significativamente los márgenes de actuación de la corrupción en la actuación de los funcionarios. Hay mejores cuadros técnicos para el manejo de los asuntos del sector. Se han modernizado las estructuras organizativas y muchos procedimientos. Hay mayor apertura a la sociedad civil y a los medios de comunicación. Se ha prestigiado un Ministerio que las más de las veces ha estado asociado en el Perú a la corrupción, la mediocridad y a la oscuridad.

En lo que concierne a la reforma de la Policía, que es sin duda el objetivo central de todo este esfuerzo, se puede reivindicar resultados. En primer lugar, ha crecido la autoestima de la Policía Nacional tanto como institución como las personas individuales. Son cada vez más los que han dejado de exhibir ese complejo que los hacía verse como parientes pobres de los militares y que hoy reivindican su función como diferente y de alto nivel profesional. Se ha logrado recuperar en algo el respeto por el policía hombre y mujer en la vida cotidiana de la calle.

Se ha conseguido que la institución policial tenga niveles muy superiores de aprobación en las encuestas que otras instituciones públicas. Se ha avanzado en niveles de eficiencia en algunas funciones importantes para la población. Ha cambiado mucho la mentalidad de la Policía en relación a los municipios y la participación de la comunidad en las tareas de seguridad ciudadana. Se ha iniciado un proceso de internalización y respeto a las leyes y a los derechos humanos. Se han creado instituciones claves como la Defensoría del Policía o la Oficina de Asuntos Internos.

Debemos destacar también entre los logros el que se hayan mejorado la reglas del juego para la carrera policial desde el momento mismo de los ingresos a las escuelas y en los procesos de ascenso, con reglas objetivas y sin interferencias políticas. Las oportunidades de bienestar de los policías en diferentes campos que van desde uniformes, seguros de vida, reforma de la sanidad y acceso a la vivienda han mejorado significativamente. Se ha iniciado un agresivo proceso de informatización de la gestión policial.

Versión final

Todos estos cambios están acompañados del hecho que los Ministros que lideraron el proceso son populares y respetados por la opinión pública, pese a la lluvia de ataques de los sectores afectados por el cambio; cosa, por cierto inusual y muy difícil en un Ministerio donde no se puede ofrecer aún grandes soluciones.

Habría mucho más que decir en un listado detallado de lo hecho en estos años. Sin embargo, debemos observar que la mayor parte de los procesos iniciados son sólo eso, iniciativas de cambio que empiezan a fructificar pero que requieren mucha persistencia y voluntad política para que se consoliden y se vuelvan difíciles de revertir. En la mayoría de los casos la continuidad en los cambios depende de la capacidad e iniciativa de las autoridades políticas del sector para que estos se concreten. Si bien hay algunos oficiales comprometidos con el cambio empezado afortunadamente por el propio director general de la Policía, la mayoría percibe muy difusamente el proceso y hay un grupo importante que lo resiste, añorando el pasado. Así, nada garantiza que estos logros se consoliden ahora que el equipo de la reforma vuelve dejar el Ministerio del Interior.

11.- El paso por lo público enriqueció sustantivamente nuestra visión de la realidad.

El poco tiempo transcurrido hace todavía muy difícil procesar hasta que punto nuestro paso por el Ministerio del Interior y nuestro contacto con la Policía nos cambió, pero de hecho lo hizo. La experiencia vivida por su intensidad, por su novedad, por su riqueza, por la cantidad y calidad del nuevo conocimiento adquirido nos ha marcado definitivamente e influye en nuestra aproximación a la realidad actual.

En primer lugar, nos sirvió para ratificar que el conjunto de convicciones y certezas con las que llegamos desde la sociedad civil eran acertadas; afortunadamente, no cabe entre nosotros la frase “que equivocados estábamos, las cosas no eran así”. En lo que se refiere al contenido de las

Versión final

políticas se puede reivindicar que en lo sustantivo veníamos con ideas centradas y viables.

Un segundo aspecto que creemos importante reivindicar es que nos dimos cuenta de que el cambio es posible. No nos enfrentábamos a situaciones inamovibles y en múltiples campos pudimos, y se puede aún, producir cambios positivos aún incluso sin recursos adicionales. Hay que advertir, sin embargo, que uno se da cuenta pronto en la administración pública que el cambio es más lento que el esperado, que existe una distancia enorme entre la definición y decisión de aplicar una política y su concreción práctica, que la burocracia tiene mil formas de impedir que algo se lleve a término.

Otro efecto que marca muy centralmente ese paso por la administración pública es la constatación de que es un espacio central para hacer política. Que todo lo que se puede hacer desde la sociedad civil, siendo extremadamente valioso, puede potenciarse y multiplicarse cuando se asume funciones públicas y se tiene capacidad de decisión sobre políticas públicas.

Pero a la vez, cuando se ejerce función pública uno es más consciente que antes del peso específico de las organizaciones de la sociedad civil y sus planteamientos, especialmente en el campo de los derechos humanos. Hay muchas capacidades con las que el Estado no cuenta. Además, la fiscalización que las organizaciones de la sociedad civil realizan es indispensable para la actuación transparente del Estado. Asimismo, la creatividad de las experiencias y propuestas que provienen de la sociedad civil alimentan las políticas públicas. Con la independencia que se requiere mantener en democracia, siempre hay un gran terreno para la interacción entre sociedad civil y Estado.