



Robert O. Varenik. Doctor en Derecho por la Universidad de Nueva York. Hasta 2003 representó en varios países al Lawyers Committee for Human Rights (ahora Human Rights First) en temas de justicia penal y seguridad pública, *peacekeeping* y transiciones democráticas. En los últimos dos años ha radicado en México, diseñando proyectos en los ámbitos judicial y policial. En 2003, con Ernesto López Portillo Vargas, fundó el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, del cual es consultor externo. Hoy se desempeña como profesor de Derecho en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.



Robert O. Varenik

ESCÁNDALO Y REFORMA: EL PAPEL
DE LOS MEDIOS EN EL CAMBIO POLICIAL

Los escándalos mediáticos sobre ineficiencia, abuso y corrupción policiales deben aprovecharse para impulsar cambios institucionales y legislativos en la policía. En virtud del impacto que la cobertura periodística ejerce sobre las eventuales percepciones del problema, los medios de comunicación tienen una responsabilidad especial, en tanto que son capaces de incidir a favor de un escenario de cambio, encauzar debates y dar seguimiento al desempeño institucional. Reportar de manera sistemática algunos temas cotidianos abonaría el terreno para la cobertura de momentos más dramáticos. En ese camino, los activistas por los derechos humanos y los periodistas podrían ser aliados en la misión de alentar políticas públicas que, además de abatir en verdad la incidencia delictiva, resguarden la dignidad de las personas

Algunos activistas buscamos intercambios con representantes de los medios de comunicación porque los problemas en los cuales trabajamos nos son importantes y deseamos que dichos medios promuevan un debate en los términos que pensamos son los más conducentes para lograr una mejor policía y una mayor seguridad. Por supuesto, de tanto en tanto



Robert O. Varenik

inevitablemente nos desilusionamos debido a que el formato para la cobertura de noticias no siempre permite la cantidad de detalle que quisiéramos, reduciendo los temas a ciertas simplificaciones (o tal vez escenificaciones) de los problemas.

La cobertura de los medios masivos, a tono con su audiencia, se encuentra más orientada a los aspectos narrativos que a aquellos de análisis. Quieren contar a su audiencia una historia que sea clara y comprensible, y no necesariamente (tal vez no deberían hacerlo) detallar prescripciones políticas u ofrecer una plataforma para los argumentos de los activistas (sino, quizá, para los que pertenecen a todas las facciones). Si lo que uno espera es que el mensaje se transmita, ignorar estos aspectos equivale a la aceptación de provocar el fracaso.

Por otra parte, el reconocimiento de esta realidad no significa que uno debería darse por vencido. Los activistas y los expertos en política tienen un tarea que hacer, la cual incluye ayudar a los periodistas a desarrollar una cobertura que apoye el debate de política pública, mientras que ellos se encuentran navegando en medio de las desafiantes presiones y limitaciones que condicionan su trabajo. Los periodistas, estoy seguro, pueden compartir, tanto con los investigadores como con los activistas, algunos consejos o pautas que podamos utilizar, de modo que nuestros esfuerzos sean más relevantes para las necesidades de los medios de información y, por ende, más factibles de ser reflejados en su tarea periodística.

Este artículo propone llegar a un término intermedio, ofreciendo algunas amplias ideas —nuestras “verdades”— acerca de los temas de policía y seguridad pública, unos cuantos argumentos sobre las importantes consecuencias que pueden fluir desde los enfoques de los medios masivos para la solución de los problemas. El objetivo no es insistir en la cobertura de estos aspectos específicos, sino más bien en comenzar un intercambio que establezca como premisa la noción de que podemos aumentar las capacidades de cada uno para alcanzar nuestros respectivos objetivos profesionales.



El papel de los medios en el cambio policial

El contexto para esta discusión es importante, puesto que México está viviendo un cierto frenesí mediático acerca del problema de los secuestros, resultado de algunos casos particularmente atroces y que suscitan la atención, aparte de décadas de un pobre desempeño policial. Esto ha dado forma a una especie de escándalo y surge en medio de un discurso público, urgido en gran medida por los propósitos legislativos del presidente Vicente Fox de reformar de manera significativa la justicia penal y la seguridad pública.

De modo que comencemos con el escándalo y la reforma. ¿Qué es lo que sabemos con respecto a la dinámica de la reforma que nos diga algo acerca de los parámetros de la cobertura de los medios masivos de información?

En primer lugar, definamos lo que pretendemos decir con escándalo, lo cual en términos periodísticos conlleva una connotación negativa que sugiere que es la clase de cosa que los periodistas no deberían singularizar o reportar con demasiado énfasis. Las críticas usuales hacia los periodistas incluyen el alegato de que los medios de información con demasiada frecuencia crean o perpetúan los escándalos en lugar de ofrecer una cobertura de las noticias.

Ahora bien, existe algo que no se necesita contarles a los periodistas: el escándalo *es* noticia. Pero una noticia de un tipo particular, sobre todo cuando concierne a una institución pública, y eso es lo que hace que sea importante. El escándalo generalmente irrumpe cuando alguien descubre una conducta errónea o los resultados nefastos surgidos de ella; se da cuando una fuerte luz brilla sobre esa situación. Esto, la mayoría estaría de acuerdo, es algo bueno, pero no asegura que la respuesta por parte del público o de los hacedores o generadores de políticas conduzca a una menor probabilidad de repetición de transgresiones. Y aquí es donde entra una cuidadosa y sustentada tarea de reportar.

¿Por qué echar esta responsabilidad sobre los hombros de los medios de información? Ellos no son, y no se supone que

Robert O. Varenik

sean, expertos en materia de justicia penal, ¿por qué tienen una responsabilidad especial? Estas no son preguntas simples, pero existe una respuesta simple: porque pueden determinar, quizás hasta un punto más alto que nadie, la atmósfera para el cambio, los términos del debate y el ambiente en el cual los funcionarios deben generar e implementar su respuesta.

Sabemos esto a partir de estudios empíricos de un ciclo común de escándalos y reforma en la justicia penal, y particularmente en el accionar policial, lo que nos ha enseñado, entre otras, las siguientes lecciones:

1. *La opinión pública es un factor poderoso en la determinación de perspectivas para la reforma policial.* Aunque de manera típica, se requiere algo para catalizar y enfocar la opinión, de modo que ésta se convierta en un factor decisivo para los que toman las decisiones, quienes tienden a respetar los números electorales. La cobertura de los medios de información obviamente influirá en la opinión pública.
2. *Los escándalos son una oportunidad inusualmente generosa para promover la reforma.* Un escándalo, en general, es seguido por un ambiente conducente a algún cambio. Esto se debe a que un escándalo alcanza dramáticamente ciertos niveles de atención; enfoca la atención pública en los aspectos negativos del *statu quo* y, por lo tanto, inclina en forma temporal el balance de poder entre los partidarios de la reforma y aquellos que se resisten a ella, permitiendo que los cambios sean impulsados a través de lo que no podría haber sido políticamente posible bajo otro tipo de circunstancias.
3. *El entorno de la reforma es temporario y la policía lo sabe.* De hecho, a menudo se hacen concesiones cuando la atención se encuentra en su punto más alto, pero la implementación tiene lugar cuando aquella ha amainado, lo que se debe a que con frecuencia dicha atención es incompleta. Algunos observadores acusarían a la policía de realizar concesiones tácticas como parte de una estrategia más amplia de la subsiguiente falta de acatamiento de sus nuevas obligaciones.

El papel de los medios en el cambio policial

4. *Los medios masivos de información no sólo magnifican la atención pública, la pueden dirigir, y pueden afectar con una gran fuerza su duración, su enfoque y sus consecuencias.* Por razones obvias, los escándalos mayoritariamente ligados con la reforma policial tienden a ser aquellos que destacan la mala conducta policial. Los escándalos acerca de las oleadas delictivas tienden a generar una cobertura de los medios de información que ayuda a impulsar códigos penales más severos, quizá mayor presencia policial o más patrullaje, pero rara vez una reorganización seria de las fuerzas policiales. Sin embargo, si el escándalo “etiqueta” a la policía de seriamente deficiente, de ser la razón de la ola delictiva, entonces se debería desplazar la atención a cómo se le podría transformar, como etapa previa necesaria para enfocarse de manera efectiva en el delito y los delincuentes. La Ciudad de México de la actualidad podría conducir a ciertos cambios en la policía, si es que existe evidencia de que el problema reside en ella, y la solución no se encontrará en el código penal o el dimensionamiento de la fuerza.

¿Qué significa esto, de manera exacta, para la cobertura periodística? Significa que la cobertura sostenida puede hacer la diferencia entre un pequeño escándalo —noticias, pero ningún cambio— y uno grande —noticia que conduce al cambio—. También puede significar una mejor oportunidad para que se implemente la reforma, puesto que quienes se resisten a ella serían cautelosos de los reportes en curso, evitando señalarlos como los obstáculos. La cobertura sostenida no parece ser algo difícil de lograr, puesto que existen constantes noticias que reportar.

Tal vez el mayor desafío consiste en imaginarse dónde dirigir la luz y cómo definir el problema. En el caso del delito en la Ciudad de México, yo argumentaría que el fracaso de la policía, como institución, para desarrollar la disciplina, la gestión, el profesionalismo y las estrategias, consiste en un problema de largo plazo, y las oleadas delictivas y el temor público son los recientes resultados. (Existen otros resultados de largo plazo,

Robert O. Varenik

como la falta de confianza pública en la policía, la falta de voluntad ciudadana para reportar los delitos y un sentimiento general de inseguridad que puede llevar a la gente temerosa a ceder el espacio público, particularmente por las noches, y restringir otras actividades sociales.) Si los medios masivos de información definen el problema como “existen secuestros”, entonces no habrá mucho sobre qué informar si esta ola de secuestros desciende; es más, las prescripciones políticas que se verán favorecidas a raíz de tal clase de información es probable que se vean enfocadas más sobre “atacar el delito y a los delincuentes”, que en recomponer a la fuerza policial.

Para los periodistas, el calar más hondo puede convertirse en un batalla cuesta arriba. El tema puede llegar a ser impopular para ciertos funcionarios y más duro de digerir para los lectores. Por otra parte, adentrarse en los déficit institucionales dentro de la policía permite una línea potencial más larga de reportaje —la experiencia dicta que esto nos acerca más al nudo de la historia—. Uno de los escándalos más “positivos” de la historia de Estados Unidos, en Oakland, California, condujo a una acción continua porque el presidente municipal, al decidir que la publicidad era el único medio para inclinar el balance a favor de su capacidad para sancionar a algunos oficiales muy peligrosos y corruptos, difundió a los periodistas jugosos detalles del caso una vez sucedido. Semanas de historias de primera plana sin duda fomentaron las carreras de varios periodistas, al igual que una reforma “de las más duraderas de cualquier entidad policial estadounidense”, según palabras del criminólogo Lawrence Sherman, cuyo estudio empírico, *Escándalo y reforma*, constituye un clásico en la bibliografía estadounidense sobre el accionar policial.

El escándalo, por supuesto, constituye el extremo y es relativamente extraño. Pero casi siempre existe un nexo entre los habitualmente inadvertidos defectos del día con día de las organizaciones policiales con las políticas, y los delitos u omisiones

que desencadenan la protesta pública. La cobertura de los medios de información juega aquí un papel importante, en virtud de que el aspecto “ordinario o común” de la misma ayudará a crear percepciones acerca de la naturaleza del problema del delito, ungiendo éxitos o fracasos. Al hacer esto condiciona la forma en que después los lectores comprenden/asimilan más reportajes dramáticos que son conducidos por los escándalos. Lo anterior puede ofrecer un extraordinario impacto práctico. Imaginemos, por ejemplo, si los medios informativos de Chihuahua se hubieran enfocado en las negligentes investigaciones, los errores judiciales y la falta de control de calidad interno a través los primeros años de la década de 1990, antes de que los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez alcanzaran su crítico estado masivo para generar un escándalo. ¿Habrían sido capaces docenas de cínicos funcionarios de reclamar, tal como lo hicieron, que los crímenes se habían resuelto en su mayoría o que éstos fueron en gran medida obra de un psicópata, y de desviar constantemente la atención sobre la incapacidad policial o su falta de voluntad para establecer investigaciones serias?

Con estas conexiones en mente, aquí aparecen varias cosas sobre la tarea policial que resulta poco probable que las autoridades revelen, pero que los periodistas pueden tomar para su propio beneficio al desarrollar historias más duras e impactantes:

1. *Las políticas del accionar policial generalmente son dictadas por fuerzas policiales sin el beneficio del debate y el estudio.* Es como si una compañía que elaborara cierto producto complicado nunca hubiera estudiado la mejor o más barata forma de fabricarlo, o incluso no hubiera examinado cuidadosamente si era o no lo que el mercado demandaba. Esto es una seria falla de las instituciones policiales, que aún deben demostrar la voluntad para lo que los criminólogos denominan “accionar policial basado en la evidencia”.

Robert O. Varenik

2. *Para ser más específicos, ciertos enfoques policiales respetados durante mucho tiempo presentan escasa evidencia que sugiera que les importa prevenir o resolver los delitos.* Por ejemplo, la veloz respuesta a las llamadas de emergencia en casi todas las circunstancias, sirve en poca medida a los propósitos objetivos y parecería reflejar una muy mala alternativa como medio o recurso de asignación. Cuando la policía recibe la alarma de un banco a causa de un asalto, es requerida por una situación con un rehén o atiende la llamada de un residente que ha detectado que un intruso está ingresando a su casa, existe una posibilidad razonable de que, si se apura, pueda llegar a tiempo para atrapar o confrontar a los delincuentes, o de alguna manera afrontar la situación antes de que ésta termine. Pero más allá de estas situaciones relativamente inusuales, casi no existe posibilidad, no importa cuánto la policía mejore sus sistemas de llamadas de emergencia, de que alcance remotamente una llegada a tiempo; en la vasta mayoría de los casos, la policía no es llamada o bien llega a la escena del delito después de que el delincuente ha huido.

3. *La policía, en general, sabe que algunas de esas tácticas no funcionan, pero se siente incapaz de cambiarlas, porque son muy populares entre los líderes políticos.* Aquí es concebible que ciertos funcionarios policiales reciban con beneplácito reportes críticos que les podrían proporcionar cierta influencia con aquellos funcionarios que insisten en los enfoques más consistentes en “mostrar” que en impactar.

4. *Más policía no significa por sí misma una mayor prevención o protección.* México tiene un número extraordinariamente elevado de policías de acuerdo con los estándares mundiales (muy por encima del promedio mundial). Existen varios estudios que lo demuestran, pero un rápido método práctico evidencia que éste es un mal camino a escoger. En la mayoría de los países, debido a la asignación de personal y a los cambios o transferencias, para colocar un oficial *más en la calle* durante un periodo de 24 horas se necesita contratar a diez. Incluso con bajos salarios, este enfoque es muy caro y de un bajo porcentaje de eficacia.

El papel de los medios en el cambio policial

5. *El endurecimiento del código penal es un instrumento obtuso e ineficiente en cuanto al costo hacia el delito.* Hasta ahora, esto no ha demostrado en México impacto alguno en la prevención del delito o en el mejoramiento de los procesamientos.

6. La rendición de cuentas policial es un motor necesario para las instituciones, para comenzar a justificar sus enfoques, sus tácticas y su comportamiento, y aprender de ella.

7. El temor y la inseguridad públicos a menudo tienen demasiado que ver en cómo la gente siente a la policía y al delito mismo, y muy poco con las posibilidades reales (o incluso percibidas) de convertirse en una víctima del delito.

8. Aunque con frecuencia la policía y los políticos hacen declaraciones acerca de la necesidad de cooperación pública, pocos de ellos reconocen alguna vez la profundidad y envergadura de su dependencia en nosotros. Para expresarlo con claridad: *casi todo lo que la policía puede hacer para prevenir y resolver los delitos depende de la cooperación por parte de los ciudadanos.* Puesto que la policía casi siempre llega a la escena del delito después de que el delincuente ha escapado, si éste no ha dejado fluidos corporales en la mencionada escena o su ADN coincide con el de alguien que ya está registrado en la base de datos de la policía (o no ha sido tan desafortunado o incompetente como para dejar su credencial de identificación allí), la policía depende por completo de lo que la víctima, algún testigo o los vecinos puedan decirle, y eso es todo. Los detectives, las estrellas del mito, las películas y las novelas, en la vida real sólo resuelven un 10% de los casos, si no es que alguien les ha dado información específica que identifique al perpetrador. La policía no previene gran parte del delito por su sola presencia o por los patrullajes al azar, e incluso sus mejores consejos para la seguridad ciudadana presentan escaso valor para prevenir los delitos si los ciudadanos no deciden apoyar y participar en su implementación.

9. Las encuestas a la ciudadanía muestran que la voluntad pública para colaborar con la policía, obedecer sus órdenes y apoyarla con recursos tiene tanto que ver con la manera en la que ésta realiza su trabajo, y particularmente en su forma de



Robert O. Varenik

tratar a los civiles (con equidad y decencia), como en qué hace o qué tan efectiva es contra el delito. De hecho, los habitantes de Nueva York de todas las razas, quienes se beneficiaron de las enormes caídas del delito en el momento en que el NYPD (Departamento de Policía de Nueva York) adoptó un modo más severo en el accionar policial con el público, de manera consistente respondieron a las preguntas de una encuesta expresando que la conducta policial era más importante que su impacto sobre el delito. Si consideramos que la cooperación pública es fundamental para la eficacia policial, entonces concluimos que sería preferible que la policía enfatizara la forma en cómo trata a la gente si es que quiere tener éxito.



二

二

二

二