

LA POLICÍA EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

En este capítulo se pretende ubicar el papel y la función del aparato policial mexicano en el marco de la sociedad, el gobierno y la emergencia del problema de la inseguridad, como fenómeno multifactorial de nada fácil definición y explicación. Se hará una sucinta revisión de cómo la policía mexicana ha evolucionado desde 1908, hasta la última década del siglo.

El asunto de la *inseguridad* en México se ha convertido en un tópico de análisis de académicos de todas las disciplinas, desde la ciencia política, el derecho, la economía, la sociología, la filosofía, la ética y desde luego la administración pública y sus ciencias concurrentes. Los factores que inciden en la inseguridad, la violencia y el crimen organizado son múltiples y justamente requieren una visión multidisciplinaria para obtener un diagnóstico holístico que permita evaluaciones y soluciones igualmente integrales. Atacar el problema desde una perspectiva exclusivamente policiaca constituye, sin duda, un enfoque minimalista, y por ende, reduccionista. Empero, la inseguridad y sus ingredientes requieren una mirada divergente —de abanico— que permita identificar sus raíces, sus orígenes y sus

causas pues, de otro modo, toda propuesta de solución —desde una política ya sea pública, gubernamental o de Estado— sería ciertamente insuficiente por parcial y simplista⁴⁸.

Por otro lado, el tema policíaco no puede mirarse de soslayo, ya que constituye uno de los ejes centrales de la acción gubernamental, y ciertamente, una de sus escasas variables controlables para incidir en el problema y debe contemplarse con madurez y con bases sólidas de análisis que permitan abordar el problema de la inseguridad, no como dice Romero Apis, cuando afirma que estamos ante un problema tan grave que:

... podamos actuar orillados por el temor, que es mal consejero; por la irreflexión, que es mala promotora; por el protagonismo, que es mal socio; por la imitación, que es mala amiga o por el interés, que es mal amo.⁴⁹

En efecto, se considera que ante la violencia procreada por el crimen organizado, imitar modelos extranjeros podría no constituir la clave para el caso mexicano y si evidenciar, en cambio, una actitud gubernamental desesperada ante la gravedad del asunto. En todo caso, un análisis de la acción policíaca mexicana —en una perspectiva histórica— es de utilidad para efectos de ubicación de las conductas gubernamentales en el contexto del problema.

⁴⁸ Sobre el sentimiento de inseguridad, sugiero revisar la obra de José María Rico y Laura Chinchilla. *Seguridad ciudadana en América Latina*. Siglo XXI Editores. México. 2002, pág. 20.

⁴⁹ ROMERO APIS, José Elías. *La Inseguridad Pública en México*. Los desafíos de la Seguridad Pública en México. Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (Coords.) IIJ-UNAM. México. 2002, págs. 275-285.

Orígenes y evolución de la Policía en México

La organización de la Policía en México —sus objetivos fundamentales y sus antecedentes— se encuentran íntimamente ligados con la evolución histórica del Ministerio Público (MP) y del Procedimiento Penal, así como del procedimiento administrativo que impone sanciones por la violación a los Reglamentos de Policía y Gobierno. Asimismo, en las diferentes Constituciones, Leyes y Reglamentos creados en el devenir histórico de México, la Institución de la Policía Judicial ha definido su participación como auxiliar del MP, garante de la Procuración de Justicia del Estado mexicano. Esto es, aquí lo que observamos es una policía surgida desde la perspectiva de la investigación de los hechos delictivos —función esencial del MP— y no de la vigilancia o intervención persecutoria de criminales. Es la procuración de la justicia la naturaleza básica de la Policía Judicial, y más como una función preventiva que como una acción persecutora.

Esto es, la Policía Judicial *investiga* los crímenes, los delitos y las contravenciones reuniendo las pruebas —la evidencia científica— que le permita armar expediente acusatorio para consignar a los autores a los tribunales competentes. Esto es lo que establece la Ley del 17 de noviembre de 1908⁵⁰. Es decir, en pleno México porfiriano, se observa en esta normatividad la influencia de España y Francia en la conformación del espíritu funcional en la construcción de la institución judicial policíaca,

⁵⁰ Promulgada el día 27 del mismo mes y año. <http://www.pgr.gob.mx/combate%20a%20la%20delincuencia/Documentos/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/cronologia-afi.pdf> (8 de septiembre de 2011).

así como del MP. Pareciera ser que, respecto de la organización jurídica del aparato judicial mexicano, lo accesorio ha seguido siempre la suerte del principal; esto es, la estructura de la Policía ha seguido a la del Ministerio Público, de tal suerte que la mecánica operativa de ambas instituciones se encuentran estrechamente ligadas.

Del México porfiriano al México contemporáneo se hace necesario puntualizar, respecto de la investigación delictiva, que se han definido y construido nuevos esquemas que teóricamente han permitido al gobierno desarrollar cada vez mejor esta función investigadora ministerial, y es así como ha surgido la Policía Federal Ministerial bajo principios que revolucionan, al menos en el papel, su filosofía y marco de actuación: legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y adhesión a los derechos humanos.

Es decir, el legislador ha creado los marcos jurídicos y normativos desde la perspectiva de una política gubernamental que, en los finales del siglo xx, quiso responder al gravísimo problema de la inseguridad sembrado en la sociedad mexicana más como una consecuencia de la emergencia del crimen organizado, que como resultado de la complejidad de la sociedad.

Será útil la contextualización —como se dice en este capítulo— de los marcos constitucionales y normativos particulares que refieren de modo directo la estructuración funcional y operativa de la Policía Judicial Federal, la Agencia Federal de Investigación y la propia Policía Federal Ministerial.

El Ministerio Público Federal de 1908 a la Constitución de 1917

En 1908 se emitió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, así como la reglamentación de sus funciones.⁵¹ Este documento, de apenas tres títulos con sus respectivos capítulos⁵², fue firmado el 16 de diciembre de 1908 para empezar a regir en febrero de 1909. Es curioso que contenga apenas una sola referencia a la Policía Judicial (PJ), la que indica que el MP podrá solicitar a la PJ órdenes de aprehensión en delitos flagrantes. Es curioso también advertir que la Institución del MP data de una reforma que al artículo 21 de la Constitución de 1857, hace el constituyente de 1917. Esta reforma no solo constituye el MP, sino también la PJ. Dice:

“Donde cita el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los Presidentes Municipales y a la Policía Común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular”.⁵³

Bajo esa prescripción, la autoridad administrativa ejercerá entonces las funciones de la Policía Judicial que le impongan las leyes, quedando subordinada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.

⁵¹ 16 de diciembre de 1908. <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/historia.asp> (14 de octubre de 2011).

⁵² Incluye 43 artículos y uno transitorio.

⁵³ <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/cronologia-afi.pdf> (8 de septiembre de 2011).

Ya para 1919, con la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y la Reglamentación de sus funciones⁵⁴, se hacen más referencias a la PJ indicando que ésta estará subordinada al MP y que éste tendrá a su cargo, además, la “Policía Común” pudiendo dictar las órdenes de aprehensión que el mismo funcionario transmita a los elementos de policía citados.

La Policía Mexicana en 1934

Para 1934 existe ya una Ley Reglamentaria del artículo 102 constitucional que es emitida el 29 de agosto de ese año. El libro preliminar, título I, señala como una obligación del MP investigar por sí o por medio de la Policía Judicial Federal (PJF) los delitos federales, expresando en el artículo 2 que el Ministerio Público Federal (MPF) tendrá bajo su mando y autoridad a la PJF y a todos los que a ésta auxilien en sus funciones, entre los cuales cita a los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero; los capitanes y patrones de embarcaciones mexicanas; los administradores de aduanas y los resguardos aduanales, los capitanes de puerto; los demás policías de carácter federal y las policías preventivas y judiciales de las entidades federativas y de los municipios.

Aquí lo que se observa es un avance más significativo hacia el desarrollo de las funciones policíacas; empero, no deja de evidenciarse también una perspectiva meramente reactiva; esto es, la PJF actúa merced a los pedimentos del MP y sólo para efectos de presentar a los culpables de un delito ante la autoridad

⁵⁴ 1º de agosto de 1919. <http://www.pgr.gob.mx/combate%20a%20la%20delincuencia/Documentos/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/cronologia-afi.pdf> (8 de septiembre de 2011).

juzgadora. Se mira en este enfoque un énfasis en la persecución del delito común, el que ocurre en cualquier sociedad. Naturalmente, no hay un esquema funcional que contemple las nuevas formas de la delincuencia en sus emergentes figuras derivadas de los grandes negocios del narcotráfico. La violencia, la inseguridad y el crimen organizado no encajan, naturalmente, en la visión del legislador.

El Ministerio Público de 1941 a las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República (PGR)

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1941, Reglamentaria del 102 constitucional, no introduce en lo general novedades en cuanto a la estructuración orgánica y funcional del MP y la PJE, y solo redefine el carácter subsidiario del aparato judicial al ministerial. Sin embargo, el artículo 32 de esta Ley faculta al Procurador la designación de otros empleados del MP para que desempeñen funciones de PJ, siempre acatando las instrucciones ministeriales. Ya se contempla de modo más específico la estructura de organización de la PJ, según indica el artículo 35 y además define los requisitos que debe cumplir un candidato a agente de la PJ. El artículo 37 de esta Ley indica cómo se prepara la institución policial y, por último, el 38 refiere lo que es el *laboratorio científico* de investigaciones técnico policíacas de los delitos.

En todo este proceso evolutivo de lo que es la Policía mexicana, destacan en esta Ley dos disposiciones fundamentales:

1. La especificación de los requisitos que debe cumplir un candidato al puesto de Agente de la PJ. Al mismo tiempo

que señala requisitos se vislumbra también un proceso de selección que, bien o no fundado, ya constituye un avance significativo en la conformación del cuerpo policiaco.

2. La institución de un área de formación y capacitación para la investigación científica de los delitos y sus actores, denominado *Laboratorio científico* para la investigación policiaca.

Estos dos elementos representan un cambio trascendental en la estructura del aparato policiaco y judicial porque avizoran los prolegómenos de la profesionalización en el marco de un nuevo modelo policial.

Una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público es expedida durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez.⁵⁵ Otra más en 1983, sin introducir cambios significativos en la estructura administrativa y funcional del aparato ministerial y judicial policiaco, excepto la precisión de tres requisitos adicionales para ser agente de la PJ.

1. Uno, la acreditación completa de los requisitos establecidos.
2. Aprobar los exámenes correspondientes para los puestos.
3. Participar en los concursos de oposición para acceder a los puestos ministeriales.

⁵⁵ 27 de diciembre de 1974. <http://www.pgr.gob.mx/combate%20a%20la%20delincuencia/Documentos/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/cronologia-afi.pdf> (8 de septiembre de 2011).

Por otro lado, esta reglamentación dispone ya la sujeción de los miembros del MP y de la PJ a la observancia ciudadana, en los términos previstos por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁵⁶

En 1987, la Procuraduría General de la República recibe nuevas reformas a su estructura; se destacan las referentes a la coordinación entre las autoridades federales y locales con el fin de integrar un sistema nacional que fortalezca el funcionamiento y mejoramiento de la procuración de la justicia en el país. La reforma propone una mayor intervención de los Estados en el combate al narcotráfico, así como una mayor desconcentración territorial y funcional de la que se tenía en la Procuraduría General de la República (PGR). El reglamento anterior ya disponía una unidad al interior de la PGR tendiente a combatir el narcotráfico y otras contravenciones asociadas al mismo.

La Dirección Federal de Seguridad (DFS) 1947

Los Servicios de Inteligencia en México se inician en 1918 cuando se constituye la Sección Primera de la Secretaría de Gobernación, siendo Presidente el constitucionalista Venustiano Carranza.⁵⁷ Esta Sección Primera habría de convertirse en el *Departamento Confidencial*, en pleno mandato del Presidente Emilio Portes Gil durante 1929. Los agentes de esta área eran de dos clases: los llamados agentes de *investigación política* y la

⁵⁶ Artículo 30. <http://www.pgr.gob.mx/combate%20a%20la%20delincuencia/Documentos/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/cronologia-afi.pdf> (8 de septiembre de 2011).

⁵⁷ Ver con detalle: <http://www.cisen.gob.mx/site/espanol/resenaHist.html> (10 de noviembre de 2011).

policía administrativa. Diez años después, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río transformó el Departamento Confidencial en la *Oficina de Información Política* para proveer de información confidencial a los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación.

La Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) 1967

Durante la Segunda Guerra Mundial, la oficina creada por Cárdenas cambió su nombre al de *Departamento de Investigación Política y Social* (DIPS), hacia 1942, cuyas funciones se ubicaron en la atención de los problemas políticos de orden interno. No fue sino con el advenimiento de la guerra que se introdujo el servicio de investigación a extranjeros, para salvaguardar la seguridad interna del país ante las amenazas del espionaje alemán, principalmente. Ya durante la posguerra —la denominada Guerra Fría, 1947— fue creada la Dirección Federal de Seguridad (DFS), subsistiendo la DIPS, y dependiendo directamente de la Presidencia de la República pero, con el Presidente Adolfo Ruiz Cortines, regresó al seno de la Secretaría de Gobernación.

La DFS se abocó principalmente a la vigilancia, análisis e información de los hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, notificarlos al Ministerio Público Federal. También funcionó como agencia de seguridad de funcionarios extranjeros en territorio nacional. La DIPS fue transformada en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, en 1967.

La Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (1985)

El Presidente Miguel de la Madrid (1985) disolvió la DFS creando la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISEN), la cual fue producto de una seria reflexión sobre el papel que juegan los servicios de inteligencia creando así un nuevo modelo de investigación acorde con las “nuevas circunstancias” políticas que entonces vivía el país.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) 1989

Entre los años 1989 y 2009 México vivió bajo la vigilancia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, siendo el General Jorge Carrillo Olea su primer Director.

Las nuevas condiciones de la democracia mexicana hicieron que en 2004, con el primer presidente no priista en “Los Pinos” (Vicente Fox), se reformaran los esquemas bajo los cuales debía ser concebida la seguridad nacional, pues el Senado de la República legisló en la materia y dispuso el papel del Ejecutivo Federal en la misma. La Ley de Seguridad Nacional definió con claridad la naturaleza, los alcances y los controles de la Seguridad Nacional y dentro de los cuales debía moverse el CISEN estableciendo con toda precisión los niveles de participación y corresponsabilidad de los tres poderes de la Unión en materia de Seguridad de la Nación.

La Investigación y la Inteligencia Nacional: características, fines, retos y desafíos

Las condiciones generales de gobierno para una sociedad compleja, diversa y heterogénea imponen la necesidad de investigar los procesos de formación de liderazgos, así como de focos de peligro para la seguridad del Estado y de la propia ciudadanía. De esta suerte, la denominada *Agenda de Inteligencia para la Seguridad Nacional*, incluye factores estratégicos de riesgo, entre los cuales se citan los grupos armados, el crimen organizado, la seguridad pública, el terrorismo, la transición y reforma del Estado, los movimientos sociales y el entorno internacional.

Claramente, la Agenda Nacional no parece incluir otros aspectos que ponen en evidencia la vulnerabilidad de la estabilidad social, tales como el cambio climático y sus consecuencias en catástrofes naturales, los terremotos, las epidemias y los procesos migratorios inconvenientes para las comunidades fronterizas.

Funciones, estructura y presupuesto del CISEN

En términos de estructura el CISEN es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con autonomía técnica, operativa y de gasto, y que es definido como un órgano de inteligencia civil al servicio del Estado, un organismo de la modernidad democrática en México. Para cumplir con esta filosofía, el CISEN debe desempeñar las siguientes funciones:⁵⁸

⁵⁸ Ver. http://www.cisen.gob.mx/site/pdfs/marco_normativo/Ley_seg_nal.pdf (10 de noviembre de 2011).

1. Operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
2. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven (generar inteligencia) de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país.
3. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, así como Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.
4. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y una agenda de riesgos y someterlos a la aprobación del Consejo del organismo.
5. Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho.
6. Establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en apego estricto a sus respectivos ámbitos de competencia.
7. Fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales;

8. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea.

Estructura

Para cumplir con estas funciones, el CISEN se halla estructurado del siguiente modo:

- Dirección del CISEN. Trabaja directamente con el Presidente de la República y se coordina con el Secretario de Gobernación y con el Gabinete de Seguridad Nacional, atiende protocolariamente a los servicios de inteligencia de otros países y supervisa la marcha general de la institución, entre otras funciones.
- Secretaría General. Controla la estructura interna de la institución, nombra a los delegados en los Estados de la República donde el CISEN tiene representación, y lleva la coordinación cotidiana con la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación; cuenta con 14 departamentos.
- Secretaría General Adjunta. Controla 11 representaciones que el CISEN tiene en varios países: Canadá, Colombia, Cuba, España, Estados Unidos, El Salvador y Venezuela. Tiene a cargo cuatro coordinaciones.
- Centro de Desarrollo de Recursos Humanos, dedicado al reclutamiento, selección, capacitación, inducción y entrenamiento profesional de los agentes encargados de la

recopilación, análisis y procesamiento de la información política.

- Dirección de Investigaciones. Caracterizada por ser una de las Direcciones más importantes e impenetrables; cuenta con el manejo de las 31 delegaciones y el control de las “fuentes vivas” (Agentes) indispensables para el trabajo de inteligencia; controla los agentes diseminados en las diferentes esferas de la vida nacional, en organizaciones subversivas que informan sobre los incidentes de una marcha o reunión, así como de otros vitales aspectos de la seguridad nacional.
- Dirección de Análisis Estratégico. La Información Generada por los Agentes y otras direcciones es transmitida en bruto a esta dirección donde es procesada. Esta área produce monografías temáticas e informes detallados. Cuenta con 2 direcciones, 3 subdirecciones y 1 unidad. En la Subdirección de Análisis de Subversión da seguimiento a grupos armados como el EZLN, el EPR, el ERPI y otros grupos subversivos.
- Dirección de Contra Inteligencia. Es la encargada de llevar a cabo investigaciones criminales y realizar diversos operativos; también se ocupa de proteger la integridad física del personal, documentos, bienes e instalaciones. Tiene a su cargo vigilar a los extranjeros que puedan representar una amenaza a la seguridad nacional (datos aproximados revelan que la CIA tiene unos 50 agentes en México, los rusos 33 y los cubanos 13). También da seguimiento a extranjeros sospechosos por diferentes razones, y por ende tiene oficinas en algunos aeropuertos y flujos migratorios; está a cargo de 4 subdirecciones.

- Otras áreas estructurales del CISEN son la Dirección de Administración y Servicios, la de Servicios Técnicos y la Contraloría Interna.

Presupuesto

El Centro dispone de unas modernas instalaciones situadas en Camino Real a Contreras 35, México, D.F., y cuenta con 32 delegaciones estatales. Cuenta con unos 2700 miembros, profesionales, técnicos, analistas.

Para el año 2011, los Diputados de la LXI Legislatura aprobaron a la Seguridad Pública un presupuesto de 117.5 millones de pesos para las funciones de la Seguridad Pública.

En lo que corresponde a la Seguridad Nacional, en lo que va del actual sexenio, el CISEN ha tenido un aumento en su presupuesto de 102.73%, al pasar de 1,114 millones en el 2007 a 2,259 millones de pesos programados para el 2011.⁵⁹ El Gobierno Federal concede una importancia fundamental a la Seguridad Nacional, sobre todo en momentos en los que el crimen organizado, más que los grupos armados, se han convertido en un acicate de la conciencia nacional y de la seguridad del Estado y de la población.

Agendas y requerimientos de inteligencia: Planeación operativa, recolección de información, difusión y explotación

La planeación operativa del CISEN analiza y detalla las preguntas derivadas de la agenda o de los requerimientos, para:

⁵⁹ Ver <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/12/28/lo-que-va-sexenio-cisen-duplica-sus-recursos> (21 de octubre de 2011).

1. Comprenderlas cabalmente, y
2. Dar orden a la labor de contestación de cada una de ellas. A partir de las preguntas más elementales, se trata de ubicar la fuente de información en la que pudiera encontrarse la respuesta buscada. Esa labor de análisis se expresa en un “plan de recolección”.

Recolección

Consiste en obtener los datos requeridos para contestar las preguntas planteadas. Entre las fuentes más usuales para el trabajo de inteligencia se encuentran los diarios, revistas, anuarios, diccionarios, almanaques, directorios —libros en general—, registros públicos, emisiones de radio, emisiones de televisión, Internet, entrevistas y en general, cualquier medio para hacerse de conocimiento, utilizado por científicos, tales como economistas, sociólogos, antropólogos, psicólogos, politólogos, historiadores, etc.

Es importante destacar que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Nacional establece que al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, se podrá hacer uso de cualquier método de recolección de información sin afectar en ningún caso *las garantías individuales ni los derechos humanos*.

Procesamiento

Consiste en revisar, catalogar, cotejar, depurar y ordenar la información obtenida en la fase de recolección. Con base en el conjunto de datos resultante de esas operaciones, se realizan operaciones cognitivas complejas para establecer diferencias,

similitudes, regularidades, coyunturas y tendencias, que permitan entender profundamente la dinámica a que están sujetos los fenómenos bajo estudio y a partir de ello, construir escenarios. Así, la esencia del procesamiento consiste en analizar y sintetizar. Su resultado se expresa en un producto de inteligencia útil para orientar la toma de decisiones de los actores gubernamentales.

Difusión

Consiste en hacer llegar de manera oportuna y segura un producto de inteligencia específico al usuario que lo requiere.

Explotación

Significa tomar una decisión con base en el conocimiento especializado que entraña un producto de inteligencia. Por lo tanto, esta fase del ciclo corresponde ejercerla al usuario, que es el destinatario de la información de inteligencia.

La Agencia Federal de Investigación (AFI) 2003

El Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR⁶⁰, en el capítulo octavo, refiere la creación de la Agencia Federal de Investigación, en sustitución nominal de la Policía Judicial Federal. Esta nueva entidad federal tiene como función principal la ejecución de los mandamientos ministeriales y judiciales, conforme al mandamiento constitucional, artículo 21.

La Agencia (AFI) tiene la función sustancial de investigar y perseguir los delitos federales y conexos y las que originalmente

⁶⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, (25/06/2003).

correspondían a la PJE. Empero, hay una novedad en su constitución orgánica: la de diseñar las estrategias y los mecanismos de control que garanticen que sus miembros actúan con pleno respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, apegándose a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez e imparcialidad que señalan los artículos 21 y 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Algunas novedades significativas de esta propuesta son:

1. La vigilancia del cuidado de los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos sometidos a investigación.
2. La propuesta del Servicio Civil de Carrera de Procuración de Justicia Federal incluyendo las políticas, los criterios y los programas para el ingreso, desarrollo y terminación del Servicio de Carrera de los agentes de la policía.
3. El paso de una policía reactiva, a una policía investigadora basada en métodos científicos para garantizar su eficiencia de operación.

La propuesta de creación de la AFI es una política pública que responde a la necesidad de evolucionar el esquema que venía operando la Policía Judicial Federal como policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos que garanticen eficiencia y eficacia en su desempeño. La operación de la AFI delinea las políticas y estrategias que en materia de seguridad pública y procuración de justicia normarán la actuación del gobierno. Su cumplimiento

—se dice— permitirá enfrentar a la delincuencia, abatiendo los niveles de inseguridad y corrupción preservando el Estado de Derecho.

De esta manera, la reestructuración orgánico funcional de la Dirección General de Planeación de la Policía Judicial Federal se propone crear una Procuraduría General de la República apta para dar cuenta a la sociedad mexicana de resultados positivos en su atribución elemental, que es la de procurar justicia. Así, la estructura organizacional de la Agencia Federal de Investigación está diseñada para contrarrestar los efectos negativos de la delincuencia a partir de la eficaz investigación y persecución de los delitos, dando cuenta cabal de su función en términos de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones e investigación científica de los delitos, y total respeto a los derechos.

Las expectativas de modernización de la policía mexicana

Hemos revisado, con brevedad descriptiva, los pasos y evoluciones de la policía mexicana y hemos constatado que se encuentran íntimamente ligados a la evolución histórica del Ministerio Público (MP), así como del Procedimiento Penal y del procedimiento administrativo que impone sanciones por la violación a los Reglamentos de Policía y Gobierno. La tradición europea —española y francesa— ha dejado profunda huella en la concepción y semblanza de los esquemas de estructuración jurídica y funcional de las dependencias y entidades que conforman el aparato policial mexicano.

En las páginas siguientes, se revisarán los lineamientos básicos de lo que podría ser un diagnóstico de la seguridad pública en los tiempos que vivimos en México, definida tal seguridad como una variable de la procuración de la justicia.

El Estado de Veracruz: geografía y población

El estado de Veracruz se encuentra ubicado en la porción este de la República Mexicana. Se caracteriza por ser una extensión de tierra larga y estrecha con un litoral de 704 kilómetros frente al Golfo de México.

Veracruz es un Estado privilegiado por la naturaleza, toda vez que cuenta con una diversidad de escenarios naturales y culturales que lo distinguen como uno de los más importantes en la República Mexicana.

Veracruz cuenta con una población total de más de siete y medio millones de habitantes, de los cuales cerca de cuatro millones son mujeres y más de tres y medio son hombres.

El Estado cuenta con 5 zonas metropolitanas que agrupan la mayoría de la densidad poblacional, entre las que se encuentra el Puerto de Veracruz, Coatzacoalcos, Xalapa, la cual es la capital del Estado, así como Poza Rica al Norte y Minatitlán en el Sur.

Marco Nacional de Referencia

En el análisis de la situación que advierte la Seguridad Pública en Veracruz, resulta de gran utilidad contar con un marco de

referencia mayor, para facilitar la comprensión, tanto de los avances reales que se han obtenido en su desarrollo, como de los requerimientos y limitaciones que existen al respecto.

Sobre el particular resulta de gran utilidad hacer referencia al trabajo realizado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE), sobre la *Militarización de la Seguridad Pública en México*, con la participación, en Mesa Debate, del Gral. EM(r) Luis Garfias, Erubiel Tirado, Pablo Moloeznik, Manuel Piqueras y Héctor Iván Sáenz Meza, el pasado 27 de abril del 2006, en la Ciudad de México⁶¹. Así en la parte introductoria se señala que: “En América Latina se ha avanzado en la separación de las Fuerzas Armadas y los órganos de seguridad pública. Cada vez existe un mayor consenso sobre el tema: se debe separar la agenda de la defensa nacional de la seguridad interna, pues pertenecen a ámbitos separados y obedecen a lógicas distintas. Las Fuerzas Armadas se rigen por una lógica de guerra. Su función implica un fuerte uso de la fuerza que es difícil de limitar y que, por tanto, es inadecuado para lidiar con conflictos internos. En contraste, los organismos encargados de la seguridad pública se avocan a la prevención y persecución del delito, por lo que requieren de un modo de actuación de distinta naturaleza, respetuoso de las garantías individuales”.

Para Manuel Piqueras en “México, ante la creciente demanda de seguridad y la incipiente reforma a los cuerpos policiales, el tema de la militarización de la seguridad pública es estratégico. La necesidad de mantener estos ámbitos separados encuentra

⁶¹ http://www.insyde.org.mx/images/13_SCT_Militarizacion_SP_listo-3.pdf (30 de octubre de 2011).

cada vez más eco a nivel nacional e internacional, en organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Éste no es un tema puramente académico, sino que obedece a la necesidad de trazar un rumbo adecuado para el desarrollo de los cuerpos encargados de garantizar la seguridad de la ciudadanía con respeto a los derechos humanos”.

Y por lo que se refiere a la Militarización señalada, Pablo Moloeznik afirma que: “La militarización de la seguridad pública no es una novedad, sino una constante histórica en toda América Latina. Por esta razón, los procesos de reforma militar en nuestro continente abordan el problema mediante una clara diferenciación entre seguridad externa, en manos del Ejército, e interna, encargada a las llamadas “fuerzas intermedias” y a los cuerpos policiales. Se reconoce, entonces, que las Fuerzas Armadas tienen una función distinta de la seguridad pública. Desafortunadamente, el proceso que se observa en México es de sentido inverso”.

En ese mismo evento Jaime García Covarrubias sostuvo que al analizar cualquier cuerpo depositario de la fuerza estatal, examinando la razón por la que fue constituido, su marco normativo y sus capacidades para responder a las misiones que les encomienda el poder público, se pueden identificar “cuatro misiones de las Fuerzas Armadas:

- a) Convencionales: entendidas como la resolución de las amenazas tradicionales o un eventual ataque militar. Se derivan del derecho a la legítima defensa, consagrado en la Carta de la ONU;

- b) No convencionales: incluyen las denominadas nuevas amenazas, como el terrorismo y el narcotráfico;
- c) Compromisos estratégicos: se corresponden con los compromisos que asume el país, tanto con sus aliados, como con la comunidad internacional. Su significado es la necesaria vinculación o nexo entre la política exterior y la política de defensa. Un ejemplo es la participación con cascos azules; y
- d) De desarrollo nacional: responden al papel subsidiario del Estado, tratándose del dominio de la política económica basada en el mercado.

Citando a la concepción del sociólogo alemán Max Weber, señala que: “El Estado posee el monopolio del uso de la fuerza legítima. “En este orden de ideas, cada País jerarquiza estas misiones en un ejercicio de soberanía y de acuerdo con su particular situación y amenazas. Algunos, que tienen que enfrentar amenazas externas, concentran sus recursos en las misiones convencionales; mientras que países que viven en paz pueden dedicar sus Fuerzas Armadas al desarrollo social”.⁶²

También se afirmó que el crecimiento de la inseguridad pública no parece tener freno y que ante ese grave problema, una posible solución podría ser la militarización parcial de los cuerpos policiales. Empero, reconociendo que un proceso exitoso de militarización no es sencillo de realizar, sobre todo cuando en nuestras sociedades se está enfatizando la importancia de los derechos humanos.

⁶² http://www.insydc.org.mx/images/13_SCT_Militarizacion_SP_listo-3.pdf (30 de octubre de 2011).

Situación que requiere un uso cuidadoso de la fuerza; sin que ello derive en una abdicación del derecho y la obligación del Estado para usar la fuerza cuando es requerida.

La provocación flagrante y violenta deriva en el uso necesario de aparatos represivos. Las fuerzas públicas reaccionan, como es su deber; pero la provocación y la violencia escalan y el resultado es funesto. La ciudadanía debe entender que la provocación aceptable tiene límites, los cuales no pueden ser franqueados sin consecuencias.

Con relación a los cuerpos de seguridad en México, el investigador García Covarrubias, precisa que: “La Constitución Mexicana define tres categorías de seguridad. A cada una de éstas le corresponde un tipo particular de uso de la fuerza, encarnado en su instrumento coercitivo correspondiente”:

- a) Categoría de seguridad:
 - 1. Seguridad Nacional;
 - 2. Seguridad Interior;
 - 3. Seguridad Pública

- b) Instrumento coercitivo asociado.
 - 1. Fuerzas Armadas: Ejército, Fuerza Aérea y Armada;
 - 2. Fuerzas de Seguridad: policía militarizada;
 - 3. Fuerzas Policiales: policía preventiva y judicial.

Además, y en relación a la seguridad pública y los cuerpos policiales, también sostiene que existen más de 385 mil elementos, en los cuerpos policiales en México, concentrados en las policías estatales y municipales.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN VERACRUZ... UN RETO ALCANZABLE

Empero las policías federales representan un porcentaje mínimo, situación que hace palpable que el problema con la policía no es de cantidad, sino de calidad. Dicho personal se distribuye de la siguiente manera:

PERSONAL POLICIAL EN LA
REPÚBLICA MEXICANA

FEDERALES	Policía Federal Preventiva: 15,261	Agentes Federales de Investigaciones: 289
ESTATALES	Preventivos: 168,423	Judiciales: 26,000
MUNICIPALES	133,625	
TOTAL	385,588	

Asimismo afirma que, en México, el número de policías por habitantes es mayor que el de países desarrollados y que el de los países con los modelos policiales más exitosos, como puede apreciarse en la siguiente tabla que muestra los “Policías por cada 100 mil habitantes”:

MÉXICO	315	EE UU	258
ESPAÑA	312	ARGENTINA	208
ALEMANIA	262	CANADÁ	188
CHILE	240	ITALIA	169

Con relación a la Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas es necesario tener presente que en el Programa Sectorial de la Defensa⁶³, se les encomiendan muy diversas misiones; lo mismo garantizar la seguridad nacional que luchar contra el narcotráfico

⁶³ SEDENA. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012. <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf> (19 de noviembre de 2011).

y realizar obras sociales, entre otras muchas. La propia Secretaría de la Defensa Nacional señala que: “Las Fuerzas Armadas, dentro del estricto cumplimiento de sus misiones generales, contribuyen con las autoridades civiles responsables, en la atención de las grandes tareas nacionales para enfrentar con oportunidad y eficiencia al narcotráfico, al crimen organizado, a los desastres naturales, el deterioro ambiental, así como apoyar a las fuerzas de seguridad pública y aportar su contingente para garantizar los sistemas estratégicos del país y en obras sociales para mejorar las condiciones de las poblaciones marginadas”.

García Covarrubias concluye que si el Ejército y la Fuerza Aérea en México no son una máquina de guerra, entonces no se encuentran en condiciones de enfrentar una agresión militar y, por tanto, de cumplir su misión convencional; y, por otro lado, concentran sus recursos en actividades que salen de su ámbito natural de acción. Todo lo cual califica de indeseable.

Para el Instituto para la Seguridad y la Democracia, el proceso de militarización de la seguridad pública en México refleja la creciente participación directa de los militares en operaciones de naturaleza policial o parapolicial. Esto no es nuevo, pero la tendencia se ha acentuado últimamente, sobre todo por la presencia de varios factores que lo han propiciado:

1. “La Policía Federal Preventiva fue concebida como una fuerza de reacción rápida, dedicada a mantener el orden interno y la paz social. Esta fuerza federal de apoyo está dirigida y conformada completamente por elementos de la tercera brigada de policía militar, miembros de las

Fuerzas Armadas prestados a la Secretaría de Seguridad Pública mediante un convenio. Son militares uniformados como policías.

2. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, dentro del cual la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina son miembros y representa la máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, responsable de coordinar los esfuerzos en la materia.
3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversas tesis que permiten que los militares participen en acciones de naturaleza policial, “en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles”. Dado que cinco tesis emitidas en el mismo sentido crean jurisprudencia, ello equivale a una virtual legalización de la participación de militares en actividades que no les competen.
4. El Gabinete de Seguridad Pública. En virtud de un acuerdo del Poder Ejecutivo se crea dicho Gabinete. Una de sus funciones es establecer, diseñar y supervisar la ejecución de una política criminal del Estado mexicano. El Gabinete incluye a la Secretaría de Marina y de la Defensa.
5. El aumento de los militares en puestos claves. El proceso de militarización de la seguridad pública es un proceso que muestra el acceso de los militares en las direcciones generales de seguridad pública. Un alto porcentaje de los titulares de dichas direcciones en las entidades federativas y los municipios, incluso en las instituciones encargadas de la selección y formación de policías, son militares. El proceso de militarización, entonces, se observa desde la misma formación de cuadros.

6. El Sistema Nacional de Protección Civil. Las Fuerzas Armadas de México, en particular la SEDENA, coordinan el sistema de protección civil”.

Las conclusiones a las que llegó este Instituto fueron premonitorias de los cambios que han emprendido para resolver los problemas de la policía en México. Por ello es útil recordar los planteamientos que hicieron en el evento citado:

“La seguridad pública es un componente de la seguridad nacional, como la seguridad exterior y la seguridad interior. El ámbito de la seguridad pública debería estar circunscrito a la policía civil, que es el tipo de órgano natural para encarar esta responsabilidad. Pero la flagrante ineficacia de las policías, sumidas en la corrupción y la falta de profesionalismo y limitadas por la carencia de incentivos y salarios suficientes, ha llevado a una militarización inadecuada. Se han gastado grandes sumas de dinero para abordar el problema, pero con muy pocos resultados”... Hay una excesiva división de funciones. “Es sabido que la subdivisión de funciones acarrea problemas de mando y eficiencia. En la Ciudad de México contamos con tres cuerpos de policía: la preventiva, la bancaria y la auxiliar. En este contexto está justificado preguntar por el sentido de esta división. El hecho es que detrás de cada cuerpo policíaco hay enormes intereses y negocios. Un ejemplo de esto es la policía bancaria e industrial, que abiertamente cobra a particulares por un servicio que debería ser público”... “Dada la estructura federal de nuestro país, hay una atomización de los cuerpos policiales en estados y municipios. Existen más de trescientos mil policías, pero no queda claro qué hacen y dónde están.

En este contexto, la situación de la seguridad pública parece requerir la creación de una policía nacional, que permita la centralización de recursos y mandos y, por tanto, logre mayor eficiencia. Se podría reducir considerablemente el número de efectivos, lo que implicaría, también, menores costos. Ejemplos de la efectividad de las policías centrales hay varios: la Guardia Civil española, los carabineros de Chile y Argentina, la Guardia Civil venezolana. Pero la centralización no es sencilla. Para lograr esto sería necesario convencer a los estados, que son libres y soberanos, de la necesidad de entregar el control de las policías y modificar la Constitución”. Sería hasta la presente Administración Federal que se emprendería la reorganización general de todas esas fuerzas, con resultados heterogéneos y con muy diferentes grados de colaboración y participación de las autoridades estatales y municipales. Se advierte que resultará necesario invertir varios años más en desarrollar este esfuerzo sin interrupción antes de arribar a un escenario de plena calificación y eficiencia de esas fuerzas policiales, para poder hablar de la suspensión y transformación del proceso de militarización que se ha señalado.

Otro tema de interés es el relativo a la falta de preparación y la franca inadecuación de muchos de los elementos de los cuerpos policiales para ejecutar su función. Ser policía en México no es una vocación. Los policías no tienen el entrenamiento y el equipo que requieren para actuar eficazmente ante una eventualidad. Muchos de los policías son jóvenes y señoritas que, a pesar de portar armas de fuego, no están preparados para usarlas adecuadamente y asumir las consecuencias de su uso. Tal

situación genera riesgos innecesarios y concretos que pueden ser evitados.

Dicha problemática, para el Instituto para la Seguridad y la Democracia, se agudiza cuando se relaciona el tema de la seguridad con el de la militarización, considerando que: “Una posible solución a estos problemas es una militarización bien entendida. La carrera militar exige una vocación. Quienes deciden seguirla aceptan códigos estrictos de honor y disciplina. Sus integrantes reciben entrenamiento intenso y sus acciones quedan sujetas a la Ley Militar, mucho más rigurosa. Existe, además, un control estricto de las armas y municiones. Se sabe dónde están, pues se lleva un registro y protocolos para su almacenamiento y disposición. En las policías, cada quien hace lo que quiere con las armas. De este modo, el policía militarizado responde con eficiencia y efectividad a su mandato, sin incurrir en los riesgos asociados a una policía poco ordenada, poco profesional y mal organizada”.

Incluso, prosigue, “no debe verse la militarización de las fuerzas a las que se les encomienda la seguridad pública como un proceso necesariamente negativo. Una militarización bien realizada puede ser muy útil para resolver problemas de inseguridad. En todo el mundo se han utilizado unidades paramilitares para abordar estos problemas. Un ejemplo es la benemérita Guardia Civil Española, una institución centenaria que dispone de fuerzas de mar y tierra y se encuentra en manos de los civiles. Este cuerpo cuenta con altos niveles de preparación de sus elementos y aprobación popular, lo que le permite complementar de manera armónica y eficiente la función de la

policía”... “Si queremos lograr un proceso exitoso es preciso aprender de las experiencias de otros países, sin caer en la implementación ciega de esquemas importados, que no toman en cuenta las especificidades y carencias de nuestro país. Por ejemplo, es notorio el caso de Paraguay. Las policías preventivas de las ciudades están integradas por conscriptos, que prestan su servicio como policías de manera gratuita. Si este esquema se aplicara, se multiplicaría la cantidad de efectivos disponibles para combatir la inseguridad y se contaría con un batallón de emergencia, listo para resolver crisis”.

En una de las conclusiones más severas del INSYDE, se sostiene que existe un mal uso de las Fuerzas Armadas: “La ineficacia de las policías ha llevado, también, al uso indebido de las Fuerzas Armadas. Es importante distinguir entre la utilización del Ejército en tareas que no le corresponden y la militarización adecuada de algunos cuerpos policiales...” “Un ejemplo es la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. La participación directa del Ejército en la persecución de delitos contra la salud es cara, poco efectiva y tiende a la corrupción de los mandos del Ejército. Este tipo de tareas debería recaer sobre los cuerpos policiales, aunque algunos de éstos requieran disciplina, entrenamiento y control de corte militar para cumplir su cometido”... “Otro ejemplo de mal uso de las Fuerzas Armadas es el del Estado Mayor Presidencial, un cuerpo creado a finales del siglo XIX, integrado por ingenieros formados en el Colegio Militar. En un principio, estaba constituido por no más de veinte elementos. Hoy en día, tan sólo el cuerpo de Guardias Presidenciales, dedicado a la tarea de velar por la seguridad del Presidente, está conformado

por más de cinco mil hombres. Se dedican a cuidar a la familia de funcionarios públicos de alto nivel, pero también cumplen funciones de escoltas, criados, guardaespaldas y mensajeros. Esto es una utilización indigna e ineficiente de elementos de las Fuerzas Armadas”.

Por otra parte y por la persistencia de los problemas que señala el investigador Erubiel Tirado, en su participación en ese evento, conviene recordar lo que sostuvo: “recientemente se ha presenciado un esquema de continuidad acrítica en la formulación de la política de seguridad pública. Sigue teniendo, a pesar de una tímida intención de matizar la militarización de la PFP al inicio de la gestión foxista, un componente castrense exacerbado que, con la aplicación generalizada del modelo en los gobiernos estatales, podría representar un riesgo a la gobernabilidad del país”. “Si bien es cierto que los incidentes represivos protagonizados por fuerzas especiales de organismos de seguridad pública estatal, en principio no tienen un componente militarizado en lo que a sus elementos y mandos se refiere, se puede observar un comportamiento influido por prácticas y entrenamiento militar. Esta situación se encuentra entremezclada y agravada con la evidente falta de profesionalismo de los agentes de seguridad y la impronta natural de una práctica represiva. Mención aparte merece la intervención omisa de otras instituciones de seguridad, como la propia PFP, y la presencia a distancia de las Fuerzas Armadas en el contexto de un conflicto social-laboral”.

Para Erubiel Tirado, “La militarización policial en México ha sido la respuesta del Estado ante la incapacidad de satisfacer

las necesidades de seguridad pública. Se debe a un entramado estatal en el que, de forma deliberada, se da cauce institucional y legal a la participación del Ejército en la materia. En este sentido se puede explicar la decisión de la Suprema Corte de Justicia, justo antes de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la PFP, que establece que el uso de las Fuerzas Armadas en tareas que no les son connaturales no viola la Constitución. Como suele ocurrir con las simplificaciones legales, las soluciones que parten de decisiones como las de la Suprema Corte, aplicadas a realidades complejas, suelen ser insuficientes y nacen condenadas...”. “La militarización en nuestro país existe, es creciente y no está dando resultados. Su actuación es disfrazada y no permite la rendición de cuentas, la fiscalización de gastos. No queda claro qué tantas más facultades se le pueden dar al Ejército”.

Para Pablo Moloeznik el proceso de militarización existe y se ha incrementado, especialmente a partir de ese sexenio. “El Ejército ha penetrado en la Procuraduría General de la República, a través del nombramiento (en ese entonces) de su propio titular. El colocar gente de las Fuerzas Armadas en puestos claves, naturalmente puebla de militares los mandos medios y eso es lo que ha sucedido”.

El principal rezago de la militarización es la ingobernabilidad que genera, si atendemos la advertencia de los estudiosos, y tomando como punto nodal la confianza ciudadana en las instituciones que, en el caso de México, muestra un preocupante déficit, especialmente en lo que a seguridad pública se refiere. Al respecto, se puede observar cierta contradicción. Por un lado,

se puede observar un importante descrédito de las instituciones policiales; por el otro, un aprecio, definido casi en términos históricos, hacia las Fuerzas Armadas. Pero el resultado de la militarización, a la luz de las observaciones de los criminólogos, no ha sido positivo. La inseguridad sigue siendo un problema y se multiplican los casos de escalamiento de la violencia y abusos de autoridad.

Hay que recordar que los militares están formados en torno de misiones específicas que son diferentes de las de los policías. En una democracia, la capacidad de mediación es fundamental y debe ser connatural a las instituciones policíacas. Esto no se observa en las actividades de las corporaciones de seguridad pública militarizadas o de formación profesional eminentemente castrense. Sin embargo, la opinión de la ciudadanía sobre la posibilidad de involucrar en mayor medida a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública sigue siendo positiva.

Frente a esta contradicción en la opinión pública, la participación ciudadana real en el ámbito de la seguridad sigue siendo un tema pendiente. Cuando se analiza el diseño institucional y legal del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus equivalentes locales, es común encontrar componentes que pretenden satisfacer las inquietudes de la sociedad civil. Pero se le da un enfoque corporativo a la participación, que se ve limitada a representantes de grupos de interés, nacionales y locales. Es preciso superar el esquema clientelar y de legitimación gubernamental con la aparente incorporación de intereses de los ciudadanos en materia de seguridad.

En sentido opuesto el Gral. EM(r) Luis Garfias opinó durante el debate que: “No hay una militarización de la policía. Hay algunos militares en algunas dependencias policíacas, integrados con el afán de dar cierta estructura militar a las fuerzas del orden público, como la Policía Federal Preventiva; pero estos militares se subordinan a una autoridad civil, no al revés. Los policías no están sujetos a la ley militar. Por esta razón, en sentido estricto no existe la militarización. Al contrario. Está expresamente prohibido, por el artículo 28 del Reglamento de Deberes Militares, que un militar funja como policía. Por otro lado, el artículo 174 de la Ley Orgánica faculta al Presidente para conceder licencia especial a militares que van a comisiones civiles, sin goce de haberes.

La idea de militarizar las policías, como se ha hecho en Chile, España y Brasil, es evitar problemas de disciplina, lo que implica reducir los riesgos y aumentar la efectividad. Hoy en día, los ciudadanos tienen miedo a la policía. Una militarización en forma aseguraría que no haya extorsión y, por ende, generaría mayor confianza, una confianza similar a la que se tiene hoy en las Fuerzas Armadas. En el Ejército hay mucha menos corrupción que en la vida civil. Además, la formación castrense no está peleada con conciliación. Tampoco habría un problema de derechos humanos. Incluso se podría decir que una mayor disciplina, como la que es propia del militar, no permite que las cosas se salgan de las manos y se produzcan excesos, como los vistos en Michoacán”.

En relación con las misiones planteadas por la Secretaría de la Defensa se señaló que corresponde a la primera la protección

de la Seguridad Nacional y a las misiones convencionales. La segunda, identificada como Seguridad Interior, coincide con las misiones no convencionales, pero incluye, también, el apoyo a la Seguridad Pública. Las misiones restantes son identificables con las de desarrollo nacional. Empero se destacó que existe una importante laguna jurídica: no está definido qué es la Seguridad Interior. Existen leyes que definen la Seguridad Nacional (la Ley de Seguridad Nacional), y la Seguridad Pública (el artículo tercero de la Ley General que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

En cuanto al establecimiento de prioridades de esas misiones, se pueden colegir, del análisis del discurso institucional y de las comunicaciones oficiales, las siguientes: el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada; la defensa de la integridad, independencia y soberanía de la Nación; la garantía de la Seguridad Interior; la realización de acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso de la Nación; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; el Plan DN-III-E, auxilio de la población civil en caso de desastres naturales; la defensa exterior; el apoyo a la Seguridad Pública; la reforestación; la Educación, el Servicio Militar Nacional; el apoyo al Deporte; la labor social; campañas diversas; el Plan Acuario; etc.

Por otra parte y sobre el tema del fuero el Gral. EM(r) Luis Garfias planteó que: “Hay que aclarar que el fuero militar sólo implica que los militares que cometen un delito militar no deben ser juzgados por tribunales civiles. No existe excepción de obligaciones o ventaja alguna. En todo caso, la ley a la que

se sujetan los miembros de las Fuerzas Armadas es mucho más efectiva y estricta. Los delitos militares se castigan con mucha más severidad. Por esta razón, la ley genera disciplina y, por tanto, no es prudente anularla. Incluso, se podría decir que eso es lo que hace falta en cuerpos de seguridad: mayor disciplina"... "Se debe señalar que, muy a menudo, se utiliza al Ejército para violar las garantías individuales de la población: se establecen retenes, se allanan casas y se priva a individuos de su libertad. Un soldado debe obedecer órdenes, especialmente las que vienen del Presidente, que es el jefe de las Fuerzas Armadas. Pero se responsabiliza y se usa al Ejército como chivo expiatorio. El artículo 29 de la Constitución provee la posibilidad de suspender las garantías individuales, pero nunca se ha utilizado. Las órdenes, más allá de su justificación, son violar las garantías, pero hacerlo ilegalmente, por debajo del agua. Ocurre de hecho, pero no se hace de derecho".

Desde otra perspectiva Pablo Moloeznik sostuvo que "El inminente proceso de militarización ha cobrado fuerza debido al miedo a la criminalidad que existe en la sociedad. El discurso de "mano dura" es muy popular, por lo que resulta redituable electoralmente. Por esta razón, hay que ser prudentes en aproximación a la opinión pública. El sentimiento de indefensión tiende a que se acepten medidas duras, espectaculares y sin el debido análisis. El manejo del tema de la seguridad pública en las actuales plataformas electorales de los candidatos a la presidencia es, en este sentido, lamentable"... "Entendemos que las actuales políticas públicas en materia de seguridad han fracasado y que es necesario un cambio, que sólo puede surgir mediante la articulación de distintos actores sociales. Es preciso

un mayor trabajo por parte de expertos, capaces de abordar los problemas técnicos, la presión de la sociedad civil organizada, y firme voluntad política. Hay que entender a las policías como el “brazo armado” del sistema de justicia. Si se quiere que funcionen bien y termine la impunidad, es preciso abordar el sistema entero, desde los jueces y el Ministerio Público”.

También sobre la militarización opinó Manuel Piqueras que... “es un tema que es indispensable discutir. Hay que colocar correctamente el caso de México en el contexto internacional. Es un caso distinto de muchos de los vistos en Latinoamérica. No se enfrenta a algo como Sendero Luminoso, ni a niveles de violencia estatal como los de Argentina. Pero, en todo caso, hay consensos en los que no conviene retroceder: es necesario separar la defensa de la seguridad pública, separar la estrategia de disuasión de la de confrontación. El Ejército se maneja con una lógica de guerra que parece inadecuada para la función policial. Otro consenso existe alrededor del respeto a los derechos humanos, del que se deriva la restricción y reducción del uso de la fuerza”... “Es necesario promover y lanzar reformas constitucionales en ambos campos: defensa y seguridad pública. Desgraciadamente, esto no figura en la agenda política. Ése es el reto de la sociedad civil organizada: llevar estos debates a la agenda pública. Al hacerlo, es preciso no caer en el uso desmesurado de modelos, que tiende a homogeneizar los contextos, los análisis y las soluciones a los problemas.

Desde la visión del INSYDE, hay que resaltar que las instituciones policiales y las militares tienen puntos de contacto. Ambas son depositarias del monopolio del uso de la fuerza legítima. Pero

existe una diferencia en la intensidad y los métodos de este uso. Los cuerpos militares y de seguridad pública se basan en la jerarquía, la disciplina y la obediencia. Pero la profesión policial y la profesión militar son diferentes. La milicia tiene un perfil particular, un funcionamiento y una lógica distinta y acorde con su función. Los militares están formados para la guerra, para combatir a un enemigo. Éste no es el caso de la policía. De esto deriva una tensión permanente entre la formación de los militares y las funciones de carácter policial que se ven forzados a asumir. Por esta razón, el argumento final, el último recurso del Estado, es militar.

Asimismo considera que se puede pensar en procesos de militarización bien llevados, mediante la creación de cuerpos como la Guardia Civil Española y los carabineros de Chile, entendidos como herramientas para restablecer el orden público y la paz social. Un ejemplo es la Policía Federal Preventiva, que es, desde su formación, una policía militarizada. Pero el nombre de la institución es algo confuso. No es una policía preventiva, sino disuasiva y reactiva. No hay, además, una línea clara o un modelo policial en México, sin doctrina policial propia, con cuerpos que se dedican a la seguridad interior más que a la pública. Se adoptan modelos de otras realidades, acríticamente. Tampoco hay modelos de prevención y los Consejos Ciudadanos son sólo consejos de notables. Es fundamental generar una doctrina y un modelo policial propios. Hay que respetar, también, la especificidad de cada ámbito de actuación de la policía. Por ejemplo, la policía municipal debería ser de proximidad, estar orientada a la prevención y no portar armas letales. En más del 90% de los casos, la acción del policía no es

perseguir delincuentes, por lo que no se necesitan armas letales. Pero el desordenado proceso de militarización de los cuerpos de seguridad pública ha fomentado el uso de armas propias del Ejército, fusiles de asalto y municiones de guerra, por ejemplo, no aptas para la policía y discordantes con su función.

A casi una década de la definición de una política pública orientada hacia la dureza y la represión y alejada del respeto a garantías ciudadanas, concluye el Instituto para la Seguridad y la Democracia, “resulta obligado para los tomadores de decisión hacer un alto en el camino y recapitular sobre los errores y aciertos de estas acciones a lo largo y ancho del país y evitar la tendencia a la simulación observable en las administraciones recientes...” “existe un aprecio al Ejército y una percepción de inseguridad que hace socialmente plausible la militarización de los cuerpos policíacos. El proceso de militarización de la policía, entonces, se enmarca en la idea de que no hay otra posibilidad ante la ineficiencia y corrupción asociada al combate contra la inseguridad”... “Se entiende que las Fuerzas Armadas son el último bastión del uso legítimo de la fuerza y... que la militarización es temporal, pero la experiencia histórica nos dice que no suele ser así. No ha sido así. Las instituciones demuestran, comúnmente, resistencia al cambio” Por ello la interrogante es: ¿Por qué insistir en un sistema que ya ha mostrado su agotamiento y sus riesgos?

En este orden de ideas y tomando como referencia el ámbito internacional, también podemos considerar que existen otras circunstancias que pueden contribuir a la mejora de la seguridad pública en México. Así pues, con la debida proporción guardada,

existen lecciones que podemos tomar de la experiencia de otros países, tales como el de Colombia, en donde en primer lugar tendríamos que hablar de un liderazgo político, de la seriedad para asumir compromisos y de la firmeza para atajar los problemas de manera integral. Su tesis era simple: no se podía negociar con aquellos grupos que estaban fuera de la Ley.

Se debió fortalecer el Estado de Derecho, pero vinculado a la actividad económica, se diversificó el comercio exterior, se promovió la industria exportadora, se ampliaron los intercambios con la Comunidad Europea, China y Sudamérica. Se fortaleció el tejido social emprendiéndose a nivel municipal políticas de recuperación de los espacios públicos, en donde se invirtió en electricidad, cultura, deporte y urbanismo, bajo el concepto de que las calles vacías fomentan el crimen. Se logró un acuerdo de corresponsabilidad con los medios: dar a la violencia cabida, si, pero en la nota roja, donde pertenecía.

Se trabajó la restitución de la imagen pública del país para fomentar el turismo, que se basó en un slogan genial: “Colombia: El único riesgo es que te quieras quedar”.

Este ejemplo nos puede dar una idea de que lo que implica una mejora de la Seguridad Pública en México, la cual debe tener un carácter integral que involucre varios elementos y circunstancias, en donde no pueden faltar la educación y la salud. Es precisamente la Seguridad Pública un elemento que se ha convertido en un factor sustancial de la actividad del Estado, a tal grado de concebirse como un servicio público estratégico”.

Marco Estatal de Referencia

Antecedentes

De conformidad con los datos del Censo Nacional de Población de 2010, se reporta para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, una población económicamente activa de 2'959, 974 personas, así como 2'829, 539 de personas de 5 y más años con primaria, también en 2010. Sin embargo esta cifra casi se duplica cuando nos referimos a la población derechohabiente a servicios de salud, que ascendió a 4'484,837 personas, en ese mismo año. Por lo que se refiere a los datos de seguridad pública se reportó que se cometieron 78,435 delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común, en 2009.

Además, de acuerdo con José Alfredo Zavaleta Betancourt, investigador destacado en la materia, fueron sentenciadas a cumplir condenas del fuero común 4,404 personas, en 2008. En cambio 812 personas fueron sentenciadas a cumplir condena del fuero federal, en ese mismo año. La tasa de sentenciados a cumplir condena, por cada 1,000 fue de 1.1 y la tasa de personas con sentencia condenatoria, fue de 91.4 en 2009. La tasa de sentenciados a cumplir condena (por cada 1,000 habitantes de 18 años y más) en 2008 fue de 1.1. y la tasa de reclusos (por cada 10,000 habitantes de 18 años y más), ascendió en 2005 a 18.8. Por otra parte la capacidad de los Centros de Readaptación Social, en 2009 ascendió a 7,917 personas. Finalmente, los accidentes de tránsito terrestres en zonas urbanas y suburbanas, en 2009 ascendieron a 9,270 casos, y el porcentaje de accidentes de tránsito terrestre fatales, ascendió, en 2008, a la cifra de 65.

Para controlar la delincuencia se propuso por el Gobierno del Estado, el 31 de mayo de 2005, un Acuerdo para la Gobernabilidad y el Desarrollo, que hacía referencia a la necesidad de modernizar las instituciones policíacas y judiciales; particularmente proponía: “rediseñar el sistema de Seguridad Pública para combatir a la delincuencia organizada...elaborar programas específicos de seguridad pública. Establecer mecanismos de coordinación entre las distintas policías privilegiando acciones preventivas”.

Al propio tiempo en el Plan Estatal de Desarrollo, del 30 de marzo de 2005, se promovía instrumentar una estrategia de “cero tolerancia frente a la delincuencia, en especial al narcotráfico y al narcomenudeo” así como “la tipificación de nuevos delitos, mayor severidad de penas, una seguridad pública eficaz”. Posteriormente con la readecuación de ese Plan, tres años después de la instalación de ese gobierno, se informaron como parte de la lucha frontal contra la delincuencia en el Estado, que se registraron 18,772 delitos, de los cuales 16,455 correspondieron a delitos del fuero común y 2,317 a delitos del fuero federal y que se intervino como probables responsables de una conducta delictiva a 9,767 personas por la supuesta comisión de delitos del fuero común y a 3,339 personas por su probable responsabilidad en la comisión de ilícitos del fuero federal.

Por otra parte, conviene referirnos a la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad del 25 de agosto de 2008, en el cual se advierte la necesidad de la coordinación intergubernamental por encima de cualquier diferencia política

o ideológica. De igual forma que “la participación ciudadana es fundamental para derrotar al crimen organizado y para consolidar instituciones públicas, efectivas y transparentes que rindan cuentas”. Incluso el 23 de septiembre de 2008 el Gobierno firmó con dirigentes de los partidos políticos el Pacto por la Seguridad de los Veracruzanos; en el cual se insistía en: a) la depuración de las policías; b) la instalación de un Observatorio Ciudadano, “plural, representativo...con la participación de la sociedad civil, el sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de los servidores públicos”; c) la creación del Centro Estatal de evaluación y Confianza, y d) la revisión de las leyes de seguridad pública.

La estrategia que adoptó el gobierno anterior, en materia de seguridad pública, que fue la de continuar el proceso de militarización pasiva iniciado en el periodo 1998-2004. Los altos mandos de la Secretaría de Seguridad Pública fueron militares retirados. La Secretaría de Seguridad Pública fue blindada con mandos militares en los principales cargos. Prácticamente, todos los delegados regionales y coordinadores de las policías intermunicipales fueron militares retirados y con licencia. En general, las policías en el Estado están siendo cada vez más complejas. El sistema policíaco ha requerido de las reformas a la Ley de Seguridad Pública de 2004, aprobadas sin debate parlamentario y la recién creada nueva Ley de Seguridad Pública de 2009 la cual decretó la institucionalización del Observatorio Ciudadano de la Seguridad en Veracruz. La institucionalización de la SSPE y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, requirió de un incremento de los agentes y de su continua capacitación.

En Veracruz hay 66 empresas privadas que ocupan a 1882 elementos. Las policías intermunicipales cuentan con 3155 elementos distribuidos de la siguiente forma, 781 en la PIXBT, 802 en la PIVB, 497 en la PIPTC y 1075 en la PICMC. Empero, el problema más complejo para los militares y el Gobernador, ha sido el conflicto por la gestión de las policías intermunicipales. Los conflictos de los mandos militares de la Secretaría de Seguridad Pública con los policías intermunicipales, han sido cada vez mayores. En retrospectiva, las policías intermunicipales pueden observarse como instituciones débiles que experimentan una crisis de su modelo organizacional. El deterioro institucional de las policías intermunicipales se evidencia en los vínculos de algunos de sus integrantes con la delincuencia organizada. El problema es de antaño. Las intermunicipales nacieron ilegales, sin base jurídica y sin reglamento interno. La base jurídica de éstas era el SNSP, pero no existía en 1994 en la Constitución estatal ni en los municipios una ley que legalizara la asociación de los municipios para la prestación de servicios. Ese vacío legal fue la causa de un proceso de desinstitucionalización prolongado que no detuvo ni los mandos militares ni las inversiones constantes en infraestructura y capacitación.

Por otro lado y en relación a la participación y la consulta ciudadana, a pesar de que reiteradamente se le señala como un eje central de la planeación estatal, ello ha perdido fuerza y ha dejado de ser persuasivo, a juzgar por las paradojas de la participación ciudadana en Veracruz, sujeta a la regla de que los ciudadanos participen para no asignarles tareas relevantes. Si bien el gobierno del Estado manifiesta en sus publicaciones institucionales que aquéllas son elementos claves para el diseño

de sus propuestas de desarrollo, gobernabilidad y seguridad eficaz, en los hechos tal intervención aún es limitada.

El plan sectorial de la materia, de la administración anterior, se diseñó con base en un Foro, que se implantó desde el inicio de esa gubernatura, con 25 programas de participación ciudadana. En Veracruz se formaron 212 comités de consulta y participación ciudadana de seguridad pública que involucraron hasta 32,248 veracruzanos. Sin embargo tales comités, en los hechos, han tenido una dinámica precaria y casi inexistente. La participación ciudadana gubernamentalizada se reduce a las consultas de puertas abiertas, impulsadas por las instituciones estatales y municipales. En el campo civil, las organizaciones sociales sólo apenas recientemente han integrado a su agenda ciudadana el tema de la seguridad y pública y realizan un monitoreo sobre la transparencia y acceso a la información de la Procuraduría General de Justicia Estatal y la Secretaría de Seguridad Pública.

En este contexto se ha diseñado, mediante convenio entre la PGJE y la Universidad Veracruzana un Observatorio Ciudadano de Seguridad, cuyo riesgo principal consiste en convertirse en un Observatorio Universitario o en un Observatorio de Seguridad Ciudadana pero no en un Observatorio Ciudadano de la Seguridad.

En la última comparecencia ante el Congreso Federal, el Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna propuso la concentración de las policías municipales en las policías estatales, bajo el mando de los gobernadores, una vez que desaparecieron las UMAN y se le brindan atribuciones a los ministerios públicos estatales para combatir el narcomenudeo.

La propuesta ha tenido una amplia aceptación. En el Poder Judicial los magistrados han expresado su preocupación por los riesgos personales del encargo. En Veracruz, el gobierno anterior sostuvo que: “La homologación salarial prometida a las policías municipales previa a la entrega del quinto informe es un mecanismo que prepara la concentración de éstas en un sólo mando en el estado (se) acepta la concentración policiaca pero (se) añade que debe acompañarse de la creación de la Guardia nacional, vieja consigna priista alternativa a la propuesta panista de una Policía Nacional”.

Esta decisión, aún no implantada cabalmente en Veracruz, es una modalidad más de la transferencia de las responsabilidades entre el gobierno federal y estatal. Para el ICESI, “ha sido inusitado que el gobierno federal, el cual había impulsado hasta ahora el apoyo directo a los municipios mediante un subsidio, ahora propone delegar la responsabilidad a los gobiernos estatales de los costos políticos y electorales de las policías infiltradas y desinstitucionalizadas que existen en los municipios”. “Las experiencias de metropolización de la policía tal como se han logrado en Jalisco o malogrado en Tamaulipas y Puebla, deben reinventarse mediante un balance crítico de sus logros y límites. La atención del gobierno federal de metropolización de las zonas urbanas del país mediante un fondo metropolitano debe articular la política social y de desarrollo urbano al combate de la delincuencia. Un modelo metropolitano basado en un consejo por aglomeración o zona metropolitana para una policía metropolitana con integrantes de los tres niveles de gobierno es un buen principio de la renovación del viejo federalismo y el principio del fin de las competencias perversas del ciclo reciente

de los gobiernos divididos. La policía nacional no puede ser sólo federal pero tampoco puede construirse sin su presencia en las zonas metropolitanas”.

Posteriormente, en fecha reciente, se realizó en Veracruz la Primera Reunión Regional de Secretarios de Seguridad Pública el 20 de julio de 2011, con la participación de los estados de Chiapas, Hidalgo, Tabasco, Oaxaca, Puebla, Campeche, Tamaulipas, Yucatán, Quintana Roo, Tlaxcala, San Luis Potosí y el propio Veracruz, con el objetivo de concretar un convenio de colaboración de operaciones. Además para establecer y consolidar mecanismos que permitan intercambiar información y fortalecer las acciones de seguridad entre las entidades participantes. Todo lo cual permitirá consolidar los esquemas actuales en materia de seguridad e inteligencia para mejorar los esquemas de combate a la delincuencia. Entre los temas abordados destacan los de la policía acreditable, prevención del delito, capacitación del personal, desarrollo del centro de evaluación. Se considera que con los resultados de esa Reunión Regional se facilitará consolidar los vínculos interestatales para reforzar el tema de la seguridad pública en todo el sur-sureste mexicano.

Situación Actual

No obstante que en Veracruz, como bien asienta el Gobernador Javier Duarte de Ochoa en su Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016, se “goza de un ambiente de seguridad que se refleja en inversiones y en derrama turística..., no se encuentra exento

de los efectos que causan grupos transgresores de la ley”. Sin embargo, el servicio policial veracruzano ha mejorado.

A más de un año del Gobierno de Javier Duarte, se ha implementado una estrategia integral para dignificar a los cuerpos de policía del estado, basada en 7 ejes⁶⁴:

- Incentivos al desempeño.
- Servicio de carrera dentro de la institución.
- Programas permanentes de capacitación.
- Reforzamos la calidad educativa y el cuerpo docente de la Academia de Policía incorporando profesores con nivel de maestría y doctorado.
- Fortalecemos las capacidades de inteligencia y operativas.
- Adquirimos equipos y tecnologías de punta, tales como, nuevos sistemas de reconocimiento de placas de automóviles con reporte de robo y esquemas de comunicación eficaces para una pronta atención a los reportes de auxilio de la población.
- Nuevos uniformes.

Aunado a esto ya existe un seguro de pensión para los deudos de policías caídos en el cumplimiento de su deber; medida que ya ha sido fructífera en otras entidades del país. Ya desde el gobierno anterior, existen las bases de lo que será el Servicio Policial de Carrera de las Instituciones Policiales Estatales de conformidad con la Ley de Seguridad Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de acuerdo con los lineamientos emitidos

⁶⁴ Mensaje del Secretario de Seguridad Pública: Lic. Arturo Bermúdez Zurita (Tomado de la página electrónica: <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/secretaria-2/mensaje-del-secretario/>, 10 de agosto de 2012).

por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. La propuesta acusa ya un claro vínculo de coordinación con el aparato policial nacional.

La estructura de la Seguridad Pública en Veracruz

Es evidente que la integración, desarrollo y funcionamiento del Servicio Policial de Carrera constituye hoy día uno de los instrumentos más importantes para conseguir la profesionalización integral de los miembros de las instituciones policiales del Estado y contribuirá, sin duda, a mejorar la eficiencia del servicio y a promover una cultura de seguridad pública que se traduzca en niveles de mayor confianza y credibilidad de la ciudadanía.

En Veracruz, la Secretaría de Seguridad Pública es una dependencia del Ejecutivo Estatal debidamente reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. En el Gobierno del Dr. Javier Duarte de Ochoa, la carrera policial es un elemento sustancial para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, pues ello permite cumplir con los principios de actuación y desempeño, permitiendo a su vez, hacer valer los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación en términos de su desempeño.

Son dos los elementos esenciales del desarrollo policial: Uno, que corresponde a la estructura funcional jerárquica. En efecto, el desarrollo policial en Veracruz (en términos de sentar las

bases del diseño de una Política de Estado) deberá sentar sus bases precisamente en el Servicio Policial de Carrera de las Instituciones Policiales Estatales, de conformidad con la Ley de Seguridad Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de acuerdo con los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. No podría asumirse otra estructura que la que la propia ley plantea. Otro, que concierne a la profesionalización y organización académica. Debe tenerse presente que la estructura de organización planteada por el Reglamento del Servicio Policial de Carrera del Estado de Veracruz, establece las siguientes figuras de orden, mando y estructura:

- 1) Nivel estratégico, integrado por el Secretario de Seguridad Pública, el Subsecretario de Seguridad Pública “A” el Subsecretario de Seguridad Pública “B” y el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad.
- 2) Un nivel técnico, integrado por los Comisarios y los Inspectores, y
- 3) Un nivel táctico, compuesto por los Oficiales y un nivel operativo, integrado por los policías.

La parte académica está compuesta por las siguientes figuras de mando, coordinación y estructura:

- Una Comisión del Servicio Policial de Carrera.
- La Secretaría de Seguridad Pública.
- La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz.
- La Academia Estatal de Policía.
- El Consejo Estatal de Seguridad Pública.

- La Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública.
- El Servicio Policial de Carrera.

Retos y Perspectivas de la Seguridad Pública en el Estado de Veracruz

La seguridad pública en México y en Veracruz se deterioró en unos cincuenta años y lo hizo de modo progresivo y acumulativo y no en uno de carácter instantáneo. La inseguridad pública en México se caracteriza hoy día por los siguientes rasgos, en palabras de José Elías Romero Apis⁶⁵:

- a) Ha incorporado nuevas tecnologías en comunicaciones, armamentos, transporte y niveles de operación.
- b) Ha incrementado los niveles de violencia y crueldad.
- c) Ha tornado sus acciones en abiertos desafíos a la autoridad constituida.
- d) Se ha organizado en formas más amplias y sofisticadas.
- e) Se ha vuelto más virulenta para la sociedad en su conjunto.

A la violencia delincuencial se le han señalado varias causas u orígenes, probablemente no menos de medio centenar de ellas. Se han mencionado las frustraciones ancestrales, la composición étnica de la población, la predisposición congénita, las condiciones geográficas, las alteraciones climatológicas y otras más de carácter económico como el desarrollo económico desigual, el desempleo, el subempleo, la pobreza, la ausencia de expectativas profesionales, la insuficiencia retributiva del salario

⁶⁵ PDF, documento “La Seguridad Pública en México”. Circulación abierta en Internet.

o los nuevos patrones de consumo. Los sociólogos, por su parte, han aportado sugerencias asociadas a la deficiente planeación urbana, la sobrepoblación y la mala canalización del ocio o bien la disgregación y la disfuncionalidad familiar.

En el orden político y administrativo del Estado se tiene a la corrupción, la incompetencia policial, el abandono presupuestal, la ineficiencia administrativa, la falta de voluntad política para el combate a la delincuencia, la insuficiencia de centros de readaptación social, la benevolencia de las penas, la deficiente legislación, la legislación tortuosa y complicada que favorece la corrupción de abogados, jueces y ministros.

También se han señalado causas de carácter educativo y cultural; por ejemplo, son comunes las opiniones que señalan el bajo nivel educativo de la población en México, la cultura de la impunidad, la crisis de valores, la promoción de la violencia a través de los medios de comunicación, en especial la televisión y el cine, y no faltan las sugerencias apocalípticas del fin de los tiempos.

No obstante, merced a tantos puntos de vista provenientes desde la psicología, la criminalística, la sociología, la antropología, la economía y el derecho, lo cierto es que no existe un diagnóstico global y preciso que apunte a una explicación única y satisfactoria de las causas de la delincuencia en el mundo. Consecuentemente, tampoco se tienen elementos metodológicos y científicos que abonen un diagnóstico certero sobre el asunto y se condena a los gobernantes a diseñar políticas públicas, gubernamentales y de Estado sobre la base de premisas provenientes de hipótesis

apriorísticas, erráticas, mutantes y subjetivas que conducen a la toma de decisiones similares, con un desgaste de tiempo y de recursos públicos.

Habrà que distinguir aquí dos situaciones: una, la de la delincuencia común e histórica; otra, la derivada del narcotráfico, claramente proveniente del enorme potencial de ganancias aviesas que genera el gran negocio del consumo de drogas en los mercados de los Estados Unidos y Europa. En este sentido, quizá la mayor errática visible del sexenio del presidente Felipe Calderón, ha sido el abordaje del asunto de la delincuencia y del narcotráfico desde una perspectiva policiaca y exclusivamente ministerial —policías y ladrones— olvidando que se trata de un problema cuya complejidad es mucho más trascendente y en el que la gendarmería y la soldadesca es solo una respuesta reactiva, pero nunca será una solución definitiva.

Sin duda, el fenómeno delictivo, incluyendo al narcotráfico, es estructural (no coyuntural) y debe ser abordado no con políticas gubernamentales cortoplacistas y efectistas, sino con una Política de Estado que involucre todas las variables, todos sus ángulos y aristas y todos los factores verticales y transversales que recorren el fenómeno. Por tanto, la solución, o el abordaje del asunto, debe ser integral y holístico.

El estado de fuerzas en el ámbito nacional

Algunos datos sobre este importante tema son los siguientes:

ESTADO DE FUERZAS A NIVEL NACIONAL⁶⁶

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL DE POBLACIÓN	POLICÍAS POR CADA 100 MIL HABITANTES
Baja California	3, 155, 070	248
Chiapas	4, 796, 580	280
Chihuahua	3, 406, 465	263
Distrito Federal	8, 851, 080	1, 061
Guanajuato	5, 486, 372	209
Jalisco	7, 350, 682	265
Michoacán	4, 351, 037	253
Nuevo León	4, 653, 458	225
Oaxaca	3, 801, 962	277
Puebla	5, 779, 829	218
Tamaulipas	3, 268, 554	184
Veracruz	7, 643, 194	256

Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, septiembre del 2011.

De modo que no es solo la investigación, sino la vigilancia la que es insuficiente para el tamaño del problema que vive el país, sobre todo a raíz de la explosión del narcotráfico en el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Elementos de una Política de Estado en materia de Seguridad Pública

A este respecto el Dr. José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, refiere una propuesta

⁶⁶ Datos solo para entidades con más de 3 millones de habitantes. El total reportado de la fuerza a nivel nacional es de 397 mil 664 operativos. http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Estado_de_Fuerza_de_las_Corporaciones_Policiales_Estatales (30 de octubre de 2011).

para la construcción de una Política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia.⁶⁷ Es evidente que el país enfrenta una crisis de violencia que requiere estrategias sólidas para enfrentarla; empero, estas estrategias no pueden generarse desde una postura verticalista que no tome en cuenta las opiniones y posturas diversas de la sociedad. Si bien es conveniente considerar las bases de construcción de una política pública en materia de seguridad (los consensos sociales) lo cierto es que debe avanzarse hacia la configuración de una Política de Estado que garantice una actitud definida y permanente del Estado mexicano frente a la seguridad nacional y la seguridad de los ciudadanos.

Lo anterior supone una toma de decisiones amplia e incluyente que sea capaz de construir, como dice el Dr. Narro, “un pacto político y social de base amplia” que sea capaz de permitir y reorientar a las instituciones de seguridad y justicia para enfrentar la crisis de violencia aludida. En su Ética social laica contra el crimen, el propio Dr. Narro sostuvo que la sociedad mexicana, como tal, no puede mantenerse al margen ni ajena “a la situación de inseguridad e injusticia que amenaza a nuestra población”.⁶⁸

Respecto del papel que juegan y deben jugar los académicos universitarios en la solución a los problemas de inseguridad de México, el Dr. Raúl Carrancá y Rivas ha dicho que la UNAM, “en su condición de conciencia moral e intelectual de la República, garante de la educación pública e impulsora del progreso intelectual y científico en el país, ha hecho más que

⁶⁷ Discurso en la antigua Escuela de Medicina, México DF, agosto 8 de 2011. http://www.forojuridico.org.mx/Foro_Juridico/Propuesta_UNAM.html (2 de diciembre de 2011).

⁶⁸ <http://www.aspabuap.buap.mx/opinion/29.08.11.pdf> (2 de diciembre de 2011).

bien en manifestarse en estos momentos tan dramáticos por los que atravesamos”.⁶⁹ Esta postura claramente revela que no solo es el gobierno y los actores políticos los que deben involucrarse en los problemas sociales de México, sino que los intelectuales (desde la academia y la investigación científica) tienen un foro estratégico para atender las realidades políticas y sociales del país. El conjunto de la sociedad también lo tiene.

Una agenda así contiene varios elementos vitales y estratégicos para la sociedad mexicana y para el futuro del país. Los jóvenes sin ocupación ni estudio deben ser el “centro de la agenda en materia de prevención del delito”⁷⁰ y para ello es preciso crear espacios y foros para que ellos se expresen y se reinserten al sistema escolar. La propuesta del doctor Narro propone crear también un Programa Nacional de Fortalecimiento Institucional que incluya mecanismos de rendición de cuentas y que sume estructuras innovadoras de auditoría ciudadana. La Seguridad Pública, sostiene el rector de la UNAM, debe ser capaz de integrar a representantes ciudadanos al Consejo Nacional de Seguridad Pública y crear una “Auditoría Civil de las Policías”. Debe establecerse, asimismo, un registro nacional de víctimas y fortalecer los mecanismos de reparación de daños para sus familiares. La presión preventiva, solo para delitos graves y las medidas cautelares en los procedimientos penales deben revisarse a fondo.

Algunos de los elementos que hoy día reflejan el estado actual de la situación respecto de cómo el Estado confronta la inseguridad

⁶⁹ <http://politicaderecho.blogspot.com/2011/08/la-unam-no-es-sorda-ni-muda.html> (jueves 11 de octubre de 2011).

⁷⁰ Ver documento en: http://www.unam.mx/contenidoEstatico/archivo/files/pdfs/propuesta_s.pdf (24 de noviembre de 2011).

conformada por la delincuencia común, pero sobre todo por la denominada *organizada*⁷¹, son los siguientes:

- I. Los actores políticos;
- II. Los sectores relevantes (fragmentados) y sus consecuencias en la prevención y persecución del delito (igualmente quebrantadas);
- III. Esquema de policías inviable. Es necesario lograr un mando único.
- IV. Altos rangos de corrupción e impunidad;
- V. Políticas inoperantes, desintegradas, frente a la falta de oferta ocupacional;
- VI. Condiciones económicas y sociales;
- VII. Carencia de programas que eviten y eliminen, desde las bases sociales, las adicciones a drogas, enervantes y alcohol, el desempleo y las migraciones, la prostitución y el tráfico de personas;
- VIII. Los actores gubernamentales enfatizan discursos de confrontación persecutoria (más amenazantes que efectivos);
- IX. Discursos oficiales, dirigidos a deslegitimar al oponente político;
- X. Carencia de políticas efectivas contra el lavado de dinero y evasiones, vinculadas con el narcotráfico y el crimen organizado, y
- XI. Carencia de programas que permitan financiar necesidades crecientes de recursos para apoyar los aparatos federales, estatales y locales de las fuerzas del orden policial.

⁷¹ GONZÁLEZ DE LA VEGA, *Política criminal*... pág. 31.

¿Política Pública Gubernamental o una Política de Estado?

En relación a si la atención de la Seguridad Pública demanda una Política Pública Gubernamental o una Política de Estado, deberán hacerse las siguientes precisiones: Es necesario plantear que en el país y en el estado, no estamos urgidos de políticas públicas regularmente diseñadas para atender problemas focales en grupos sociales que demandan o reclaman soluciones a sus problemáticas locales y particulares. Tampoco postulamos aquí los formatos de las políticas gubernamentales, las que ciertamente emanan de las prerrogativas y facultades constitucionales del Estado que devienen de modo vertical y autoritario, en perfecta sintonía con la naturaleza del poder público. Lo que se postula en este estudio, en cambio, es la construcción de una Política de Estado que fije una postura no coyuntural, no sexenal, sino de largo plazo y que consecuentemente sea capaz de rebasar partidos políticos, grupos de poder y sexenios federales. Una Política de Estado en materia de seguridad pública, o para atender la inseguridad, sería la base de un Proyecto de Nación integral y transversal que recorra todas las áreas de la administración pública mexicana. La integralidad en la mirada del poder público y la globalidad de elementos incluidos en el ejercicio del poder y en el diseño y en la aplicación de la Política de Estado requiere ciertamente una perspectiva holística⁷².

⁷² Sobre la construcción de escenarios que permitan diseñar estrategias en materia de inseguridad y construir nuevas estructuras en materia de criminalidad, revítese la obra de Fernando Tenorio Tagle. *Ciudades Seguras I. Cultura, Sistema Penal y Criminalidad*. UAM-CONACYT-FCE. México. 2002; y *Ciudades seguras III. El sistema de justicia penal en la ciudad de México*. UAM-CONACYT-FCE. México. 2002. Asimismo, considérese a René González de la Vega, en las obras: *Política criminológica mexicana*. Porrúa. México. 2ª ed., Porrúa. México, 2000. Y en la obra. *Políticas públicas en materia de criminalidad. Teoría de los escenarios 2000-2030*. Porrúa. México. 2001.

De esta manera, un modelo así concebido (integral y holístico) debería ser construido a partir de diversos requerimientos técnicos, financieros, jurídicos, políticos y administrativos: Así por ejemplo, en materia de requerimientos técnicos para la implantación de una Política de Estado en materia de seguridad pública en Veracruz, demandaría la realización inmediata de un diagnóstico amplio e integral de la realidad actual del Estado y la sociedad en materia de inseguridad. Esto es, el diseño e implantación de una Política de Estado en materia de Seguridad Pública (como lo es en educación, salud o en cualquier otro ramo de la Administración Pública) requiere de un diagnóstico amplio que contemplara todos los aspectos involucrados en la configuración del problema y que fuera capaz de dimensionar el auténtico y real tamaño del reto que plantea al gobierno y a la sociedad la inseguridad pública.

Al efecto, será necesario identificar con objetividad y precisión las fortalezas y las debilidades del sistema gubernamental, político y cultural que hoy por hoy definen la forma en cómo se aborda la inseguridad, la criminalidad y la justicia en el Estado mexicano. Anteriormente se describieron las realidades que, en la perspectiva de este trabajo, perfilan la fisonomía central y periférica de la relación «seguridad-inseguridad-gobierno» y a partir de ellas, cuando menos, podrían vislumbrarse los rasgos de fortaleza y debilidad del sistema, así como las oportunidades más realistas para proponer las líneas generales de estructura y acción de una Política de Estado en la materia.

En dicho contexto, no deberían el gobierno y los actores involucrados (actores políticos, sociales, económicos, empresariales,

financieros y sociedad civil) dar un paso hacia la construcción de la Política de Estado, sin una evaluación objetiva y fidedigna, certera, precisa y confiable del estado de la situación para derivar de ella las opciones más adecuadas para diseñar e implantar tal Política, en materia de Seguridad Pública. Un fracaso en la materia tendría repercusiones fatales en todos los órdenes de la vida social y política del país. Por ello, el diagnóstico tendría como principal virtud la de ofrecer las mejores formas y estrategias para cambiar radicalmente la problemática que vive la sociedad mexicana frente al crimen organizado y la delincuencia derivada, directa e indirectamente, del narcotráfico.

El diagnóstico de la situación actual arrojará, con toda seguridad, la necesidad de asumir un enfoque holístico y a la vez transversal que sea capaz de recorrer todos los elementos involucrados en el problema, como se describió anteriormente. Cualesquiera que sean las opciones estratégicas para incidir en la solución del problema de inseguridad pública en México, así como la evaluación que se haga de ellas, será indispensable que éstas sean capaces de involucrar todos los elementos preventivos (proactivos) y también los de seguimiento (reactivos) que atraviesan horizontal y verticalmente el asunto. Educación, empleo, financiamiento del gasto público (la política fiscal), medios de comunicación, credibilidad de la justicia, capacitación y profesionalización de las policías, reestructuración del sistema para lograr el mando unificado, despolitización del sistema, entre otros.

Integralidad de la Política de Estado

Cualquier acción aislada, y sobre todo desvinculada de una visión integradora y transversal, carecería no solo de legitimidad, funcionalidad y eficacia para abordar integralmente las opciones de solución incluidas en la concepción y diseño de la Política de Estado en materia de seguridad pública. Por ello, esta Política de Estado debe ser capaz de incluir todos los factores sociales, económicos, administrativos, políticos y financieros que se contemplan.

Por otra parte y en relación a los fundamentos jurídicos para una Política de Estado, debe considerarse la existencia de una sólida base Constitucional. Asimismo que el tema de la Reforma del Estado, que de suyo es asunto político, es también financiero y a la vez técnico. El Estado debe funcionar con los soportes de tecnicidad administrativa, funcional y operacional tales que permita que sus fines sociales, políticos y económicos sean cumplidos con eficiencia, eficacia, economía y oportunidad. La legitimidad y la viabilidad de los proyectos de Estado emanan de la credibilidad y la confianza de los ciudadanos, y para lograrlas, es preciso que el Estado —como aparato administrativo y de poder— sea flexible y eficaz.

Los servicios de seguridad pública, como también los de la preservación de la soberanía y los de la seguridad nacional, los de salud y educación y los de comunicaciones —por decir algunos— fluyen con mayor soltura, si las redes de administración de la estructura burocrática son tales, que la toma de decisiones y

el seguimiento de las acciones que determinan los gobernantes son capaces de llegar a sus destinatarios con agilidad y eficacia.

Por esta razón, debe considerarse como un factor técnico, y a la vez político, el proceso de Reforma del Estado. El proceso que conduce a la reforma es político por cuanto requiere la búsqueda de consensos entre la sociedad y sus actores políticos (partidos, representantes, líderes sociales, grupos de poder y de presión) y es técnico por cuanto al diseño de un Estado moderno, funcional, operativo y eficiente que es capaz de satisfacer los requerimientos del pueblo en los conceptos de la calidad de vida, el crecimiento económico, el bienestar, la paz y la seguridad sociales.

El componente jurídico para seguridad pública y el financiamiento del Estado, debe conceder atención especial a la transparencia y la rendición de cuentas, los procesos de reforma fiscal (el financiamiento del Estado y su gasto público), la reforma de la justicia penal y penitenciaria, la legislación para la comercialización, distribución y consumo de enervantes son aspectos que deben actualizar el marco jurídico para que una política de Estado en seguridad pública pueda acomodarse y cumplir su cometido.

Los gobernantes deben estar obligados, por cuanto a informar a la sociedad se refiere, en asuntos que las leyes no prohíban en relación con la captura de delincuentes; deben informar el origen y la aplicación de los fondos del ramo. Pero sobre todo, el Estado debe dotar de recursos cuantiosos para lograr enfrentar las fuerzas criminales con éxito. El equipamiento y las

remuneraciones salariales de las policías, el financiamiento de sus prestaciones sociales y la carrera policial son áreas que absorben recursos públicos que, a la fecha, no solo son escasos, sino que en muchos casos son nulos, como es el caso de gobiernos estatales y municipales que sencillamente no pueden enfrentar al narcotráfico. De ahí que una reforma fiscal sea un elemento prioritario para dotar al Estado de los fondos suficientes para lograr objetivos en materia de seguridad pública.

La homologación de las leyes penales en los tres niveles de gobierno debe ser una realidad. Una desarticulación de penalidades y figuras delictivas, la variación de causales y los tratamientos penales diferenciados en los estados de la federación clausura, de entrada, acciones estratégicas para la uniformidad en la captura y en el seguimiento de los delincuentes.

Por otra parte y en relación con el componente administrativo para el desarrollo de una Política de Estado en Seguridad Pública, tiene que relacionarse con la Reforma del Estado; ya que esta tendrá un importante efecto en el diseño y funcionamiento del Poder Ejecutivo y, por consiguiente, en los procesos de la administración pública. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las de los Estados y las Leyes de la materia en el campo municipal, tendrán que reorientarse para dar acomodo a las emergentes disposiciones en asuntos de la seguridad pública. La base del éxito funcional y operativo de la administración pública deberá sustentarse en la integralidad de procesos y funciones, en la unicidad de enfoques y sistemas, códigos y lenguajes que tengan como eje

articulador a la Secretaría de Seguridad Pública, al Sistema Nacional de Seguridad Pública y a las Procuradurías federal y estatales.

Otro aspecto de carácter estratégico en los ejes articuladores de la Política de Estado es, sin duda, la inserción del nuevo modelo policial centrado en el mando unificado y en su homologación y transversalidad a lo largo y ancho de las autoridades del país. Realmente, ninguna política de Estado, en este sentido, tendría éxito (amén de todos los requerimientos aquí esbozados) si el modelo policial no lograra una integración y una profesionalización similar al nivel de los mejores sistemas policiales del mundo⁷³.

La administración del modelo policial (desde la perspectiva del Sistema Nacional de Seguridad, incluyendo a la Plataforma México) requiere un sistema de inteligencia que sea capaz de proveer de información relevante y estratégica para la prevención, persecución y toma de decisiones de cara las organizaciones delincuenciales de todos los tipos, orígenes y operaciones a lo largo y ancho del país. La administración para la seguridad pública requiere estrategias centradas en información de la misma naturaleza, estratégica, y la toma de decisiones sería imposible sin ese sistema de inteligencia profesional, tan avanzado como los mejores del mundo.

⁷³ MOLOEZNIK, Marcos Pablo. *Apuntes críticos sobre las más recientes iniciativas de reformas legislativas del presidente Felipe Calderón Hinojosa en materia de seguridad y modelo policial*. Letras Jurídicas. Núm. 12. Primavera de 2011. Universidad de Guadalajara. México.

Desarrollo de una Política de Estado en materia de Seguridad Pública y la situación actual en el Estado de Veracruz

A este respecto el Gobernador del Estado, Dr. Javier Duarte de Ochoa en su Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016, señala que: “La seguridad pública resulta de la acción efectiva de las autoridades en un proceso complejo que abarca varias actividades, todas ellas críticas y esenciales:

- Información, inteligencia, coordinación institucional y evaluación ciudadana.
- Acciones preventivas de seguridad que comprenden la inteligencia operativa y la acción de las fuerzas del orden público.
- Participación ciudadana para denunciar los delitos de los cuales son víctimas.
- Procuración eficaz de justicia.
- Reclusión y reinserción social.
- Y la acción del Poder Judicial, cuyos tribunales deben garantizar una justicia pronta y expedita.

Asimismo indica en dicho documento que la situación actual en el Estado está caracterizada por los siguientes perfiles:

- a) Para el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) Veracruz ocupa el 15° lugar en términos del número de denuncias presentadas ante Agencias del Ministerio Público (AMP) en materia de delitos del fuero común.

- b) Del total de denuncias presentadas ante AMP en 2010, los delitos sexuales y patrimoniales ocupan el 8° lugar; el 9° las amenazas; el 10° las lesiones y el 17° los robos y los homicidios.
- c) En narcóticos y delitos contra la salud Veracruz tuvo, en 2008, el lugar 19°, en 2009 el 15°, en 2010 el 27°. En robos y homicidios, la entidad está en el lugar 17°.
- d) En cobertura policial —y con base en 1000 habitantes— Veracruz tiene 2.4 policías estatales, por debajo de la media recomendada por la ONU, que es de 2.8 por cada 1000 habitantes.

Es de señalarse que el problema de la violencia derivada del narcotráfico deviene en Veracruz, por factores exógenos y por su situación geográfica en la costa del Golfo, es una situación que le coloca como un territorio de obligado tránsito de mercancía ilícita, así como de mecanismos de protección a los delincuentes por parte de las propias redes delincuenciales.

Ante esos retos y desafíos que el Gobernador Javier Duarte de Ochoa propone como objetivos estratégicos, para superar tal situación, los siguientes:

- a) Fortalecer la Secretaría de Seguridad Pública y combatir la comisión de delitos mediante un enfoque preventivo y colaboracionista gobierno-sociedad.
- b) Fomentar el rescate y vigilancia de los lugares públicos y fomentar la participación social en un esquema de coordinación con los órganos de gobierno.

- c) Promover el desarrollo integral de las instituciones de seguridad pública del gobierno del Estado e incrementar los recursos asignados a la infraestructura, equipamiento y tecnología de punta, así como las TIC's en el área de seguridad pública.
- d) Reformar el sistema penitenciario y los programas de reinserción social, así como los centros de internamiento de adolescentes.

Diversos sectores de la entidad coinciden en señalar que las perspectivas de seguridad pública en Veracruz se miran alentadoras merced a las estrategias que para cada objetivo propone el Gobernador Duarte de Ochoa. Estrategias claras y contundentes que atacan el núcleo de los factores que inciden en la inseguridad pública que enfrenta la sociedad veracruzana en los últimos años. Al respecto, y en principio coincidimos en que lineamientos como éstos son los que deberán sostener una Política de Estado en materia de Seguridad Pública para México.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN VERACRUZ... UN RETO ALCANZABLE



Dr. Javier Duarte de Ochoa
Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

ENTREGA DE RECONOCIMIENTOS A POLICÍAS



Fotografías obtenidas de Internet 15 de agosto de 2012: http://www.google.com.mx/imgres?q=DUARTE+Y+POLICIA&start=72&num=10&chl=es&biw=1813&bih=829&tbm=isch&tbid=PHap9WXJXHwtpM:&imgrefurl=http://www.jornada.unam.mx/2011/12/24/estados/026n2est&docid=qYUHQyOUYTzbtM&imgurl=http://www.jornada.unam.mx/2011/12/24/fotos/026n2est-Z.jpg&w=500&h=335&ei=ibEqUNm_OY762AWW14GwCQ&zooom=1&ciact=hc&vpx=174&vpy=252&dur=2651&hovh=184&hovw=274&tx=158&ty=91&sig=105025865954015757659&page=3&tbid=147&tbid=186&ndsp=40&cved=1t:429,r:16,s:72,i:56

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN VERACRUZ... UN RETO ALCANZABLE

PLÁTICA A CADETES: EL POLICÍA COMO TRANSFORMADOR SOCIAL



Fotografías obtenidas de la página web de la Secretaría de Seguridad Pública (15 de agosto de 2012): <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/cadetes-policia-como-transformador-social/>)

ENTREGA DE ARMAMENTO AL AGRUPAMIENTO FEMENIL



Fotografías obtenidas de la página web de la Secretaría de Seguridad Pública (15 de agosto de 2012): <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/cadetes-policia-como-transformador-social/>)

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN VERACRUZ... UN RETO ALCANZABLE

ACCIONES DE PREVENCIÓN DEL DELITO



Fotografías obtenidas de la página web de la Secretaría de Seguridad Pública (15 de agosto de 2012): <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/actividades-de-prevencion-del-delito-en-paso-de-ovejas-veracruz/>

CAPACITACIÓN NUEVO MODELO POLICIAL



Fotografías obtenidas de la página web de la Secretaría de Seguridad Pública (15 de agosto de 2012): <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/actividades-de-prevencion-del-delito-en-paso-de-ovejas-veracruz/>

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN VERACRUZ... UN RETO ALCANZABLE

ENTRENAMIENTO TÁCTICO



Fotografías obtenidas de la página web de la Secretaría de Seguridad Pública (15 de agosto de 2012): <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/actividades-de-prevencion-del-delito-en-paso-de-ovejas-veracruz/>

SEMINARIO DE CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DIRIGIDO A PERSONAL DE MANDOS SUPERIORES DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA*



Dr. Eduardo Andrade Sánchez, Presidente del Congreso del Estado de Veracruz, Mayor José N. Nava Holguín, Subsecretario de Seguridad Pública del Estado y el Dr. Ricardo García Guzmán.



Magistrado José L. Álvarez Montero, Dr. Ricardo García Guzmán, Dr. Ignacio Arbesú Verduzco y General Domiro R. García Reyes, Director de Operaciones de la Secretaría de Seguridad Pública.

* Seminario realizado el 10 de julio de 2012 en las Instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública en el Cuartel de San José, Xalapa Ver.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN VERACRUZ... UN RETO ALCANZABLE

SEMINARIO DE CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DIRIGIDO A PERSONAL DE MANDO SUPERIOR DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA*



Lic. Juan A. Nemi Dib, Director General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Dr. Ricardo García Guzmán y General Domiro R. García Reyes.



El Dr. Eduardo Andrade Sánchez durante el Seminario de Capacitación en la Secretaría de Seguridad Pública.

* Seminario realizado el 10 de julio de 2012 en las Instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública en el Cuartel de San José, Xalapa Ver.

ENTREGA DEL PREMIO ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*



Dr. Ricardo García Guzmán, Dr. Javier Duarte de Ochoa y Dr. Roberto Ávalos Aguilar, Premio Nacional de Administración Pública.

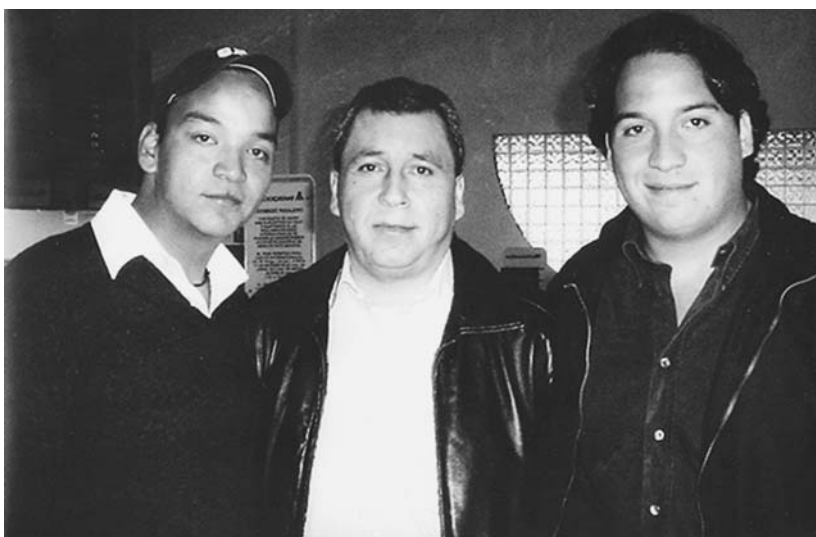


Lic. Gerardo Buganza Salmerón, Secretario de Gobierno, C.P. Iván López Fernández, Contralor General, Mtro. Rommel Rosas, Representante personal del Presidente del INAP, Consejeros del IAP-Veracruz y Galardonados del Premio Estatal de Administración Pública.

* Evento realizado el 09 de enero de 2012, en el Salón Juárez de Palacio de Gobierno de Xalapa Veracruz.



Dr. Ricardo García Guzmán con el Dr. Javier Duarte de Ochoa, en el evento de presentación del análisis a la Propuesta de Reforma Fiscal 2010 en la Ciudad de Pánuco, Ver.



Dr. Ricardo García Guzmán y sus hijos Rodrigo y Ricardo García Escalante.



Dr. Ricardo García Guzmán en sus oficinas del Instituto de Administración Pública de Veracruz.