

Capítulo 3. Reformas a la policía en México y América Latina

“La seguridad ciudadana en América Latina revela formas fracturadas de la democracia en las últimas dos décadas. (...) no sólo es el nivel de poder de las agencias policiales lo que da forma a la democracia, sino su carácter y ese carácter es incierto. Las manifestaciones de poder que son peligrosas a la democracia no sólo son regresiones al autoritarismo, sino fracasos para estabilizarse en formas coherentes y prácticas predecibles”.²³⁵

Mark Ungar

En la primera parte de este capítulo se establecen los elementos que detonaron las reformas policiales en la región latinoamericana y las acciones en que se tradujeron, así como de los principales obstáculos relacionados con la incapacidad para generar cambios duraderos en las mismas. La seguridad ciudadana revela formas fracturadas de la democracia en cuanto a la incapacidad para establecer concordancia con los cuatro principios que Bayley planteó para las reformas policiales: transparencia, rendición de cuentas, servicio policial orientado a los ciudadanos gobernados y protección de los derechos humanos.

Asimismo, se analizan cuáles son los factores que contribuyen a la inseguridad en la región latinoamericana y en México, tales como la desconfianza generalizada en las instituciones policiales, la corrupción, la falta de una cultura de la legalidad y las condiciones socioeconómicas en las que las reformas han sido implementadas.

Existen principios democráticos que no necesariamente están incorporados en las formas, prácticas políticas y ejercicio del poder en la región. Por otra parte, se establecen cuáles fueron los antecedentes de las reformas en materia de seguridad emprendidas durante las administraciones de los ex Presidentes Ernesto Zedillo y de Vicente Fox.

²³⁵ Ungar, *op cit*, p.79

Magdalena Alcocer Vega

3.1 Mantenimiento del orden latinoamericano

Los intentos por reformar a las policías en América Latina fueron influidos por tres factores: la ola democratizadora de los años ochenta y noventa, el aumento de tasas delictivas y la reforma del Estado.²³⁶ En primer lugar el proceso de democratización fortaleció las demandas por cambios institucionales para reducir niveles de violencia policial y para crear canales de servicio a los ciudadanos. Este proceso puso en evidencia la incompatibilidad entre normas democráticas y de derechos humanos y la actuación de las policías.²³⁷ Ello significaba que mientras la ciudadanía pedía estrategias más agresivas para controlar el crimen, a la vez se pedía respeto por los derechos humanos cuando se presentaban casos de abuso del uso de la fuerza por parte de las policías. Esto restaba continuidad a muchas iniciativas de reforma. A la vez, la autoridad pública estaba presionada por mostrar resultados rápidos y visibles por el incremento del crimen. En segundo lugar, se presentó un aumento considerable en los índices delictivos en casi todos los países de América Latina (del fuero común) que empujaron la exigencia de la profesionalización de los cuerpos policiales. De acuerdo con Ungar:

“el incremento de los índices delictivos propició las reformas con un 41% de incremento en los homicidios en los noventa, y América Latina se convirtió en la región con mayor incidencia de muerte. Desde el año 2000, la tasa promedio anual de homicidios ha sido de 27.5 muertes por cien mil personas, comparado con 8.8%, para el resto del mundo, 5.8% en Estados Unidos de América, 2.3% para Europa Central y del Este. Un 42% de las muertes del mundo cada año tienen lugar en la región latinoamericana y la mitad de los países más peligrosos son Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, Venezuela.”²³⁸

Por último, la difusión de nuevos modelos de gestión pública que buscaban brindar una mejor atención y respuestas más flexibles al ciudadano, influyeron también en la reforma policial. América Latina estuvo contagiada por los procesos emprendidos por otros países desarrollados en cuanto a la reforma del

²³⁶ Früling, Hugo. Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso en Alda, Erik. Gustavo Beliz (Editores) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo (IADB), Washington, DC, 2007, p. 283

²³⁷ Ibidem

²³⁸ Ungar, *op cit*, p.1-2

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Estado y la implementación de nuevos modelos de gerencia pública.²³⁹ Estos procesos tuvieron su expresión en el adelgazamiento del Estado limitando el tamaño del aparato público, la privatización de empresas públicas, la descentralización de funciones hacia gobiernos locales y regionales en un marco de rendición de cuentas.²⁴⁰ La policía se vio influida al respecto, pues la descentralización provocó que surgieran autoridades locales y regionales con interés en desarrollar programas en el terreno de la seguridad ciudadana competitivos, en ocasiones, con los desarrollados por el propio gobierno central.²⁴¹

Ungar habla de la misma señalización de Walker y de Haberfeld, con relación a los períodos históricos del mantenimiento del orden en las Américas. En el primer período, ubica el inicio en el año 1800 donde las fuerzas policiales organizadas eran locales y controladas por oficiales municipales o regionales como instrumento de su poder. En el segundo período, los policías fueron parte del control nacional con administraciones eficaces y estándares profesionales, y con la evolución de la tecnología, los avances se reflejaron en elementos como los radios automáticos y reportes del crimen. Se maximizaba la eficiencia con respuestas rápidas. En los años sesenta y setenta, se expusieron los límites de este enfoque estandarizado y se abrió la puerta a la tercera etapa de la Policía Comunitaria para establecer relaciones más cercanas con la comunidad, y ello dio mayor flexibilidad para combatir las causas del crimen y ganar la confianza ciudadana.

Ungar señala que las reformas tuvieron cinco áreas de desarrollo: 1) reestructuración de agencia, 2) apoyo profesional, 3) mecanismos de control, 4) cambios legales, y 5) policía comunitaria.²⁴² La reestructuración de las agencias tomó forma en tres componentes: la descentralización geográfica, la reorganización estructural [separar funciones preventivas de las investigativas

²³⁹ De acuerdo a Roderick Rodhes, el concepto de “gobernanza” es empleado en las ciencias sociales contemporáneas con al menos seis significados diferentes: el Minimal State, la gobernanza corporativa, el nuevo *management* público, la buena gobernanza, los sistemas sociocibernéticos y las redes autoorganizadas (Comisión de la Comunidad Europea, 2001) en Dammert, Lucía y Liza Zúñiga (Eds), *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*, FLACSO, Santiago de Chile, 2007, p. 73

²⁴⁰ Bresser Pereira, L.C, *Managerial Public Administration Strategy and Structure for a New State* en Bresser Pereira, LC, 1999 y P. Spink (Eds) *Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers

²⁴¹ Tudela, Patricio, “Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad”, Septiembre de 2007, p.13 véase <http://www.policiaideinvestigacionesdechile.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf>

²⁴² Ungar, *op cit*, pp.5-7

Magdalena Alcocer Vega

de los policías, y una reestructuración interna (reducir el número de rangos o mezclar las jerarquías de oficiales y suboficiales)]. El apoyo profesional tuvo que ver con el incremento de salarios, seguridad social, pensiones, servicio civil de carrera, equipamiento y tecnología. Los mecanismos de control se reflejaron en la creación de defensorías del pueblo (*ombudsman*) y unidades de asuntos internos. Los cambios legales se tradujeron en nuevos códigos de procedimientos penales, juicios orales, transferencia de autoridad o facultades de investigación para la policía y fiscales.

Ungar establece cinco enfoques estratégicos para una seguridad ciudadana efectiva para ayudar a los reformadores a mantener la innovación y la flexibilidad a través de obstáculos esperados e inesperados.²⁴³ El primero tiene que ver con la identificación de puntos de tensión en la justicia criminal. El desahogo de estos puntos podría ayudar a desbloquear procesos lentos, y estos puntos pueden suavizarse cuando la reforma se centra en etapas de acción de seguridad más que en las instituciones de seguridad. Por ejemplo, los mecanismos de control se atoran frecuentemente en puntos particularmente sensibles en las investigaciones de abuso policial. Éstos son más fáciles o proclives a cambios legales porque han llevado cambios en todo el proceso de justicia criminal. Cada componente de la justicia criminal es una serie de pasos que provee entradas para la acción mientras el proceso va progresando. Debido a los conflictos y cuellos de botella surgen varias formas de agitación política en el movimiento de un paso a otro, por tanto, según Ungar, desenredar estos nudos de tensión puede ser una estrategia de reforma efectiva.

El segundo enfoque tiene que ver con el poder discrecional y Ungar lo coloca como elemento central de la reforma, y ya se había señalado que lo define en dos estereotipos politizados. El primero en una prerrogativa estrangulada en la regulación y el otro en la licencia para el abuso. El control legal sobre la discreción es seguido holgadamente en la práctica. Esto se refleja en la capacitación donde el policía sin instrucción y sin guía del superior no sabe cómo aplicar la discreción generando una interpretación abusiva de la ley y provocando una vulnerabilidad política para sí mismo. Para cambiar la discreción como un vicio a una ventaja, los gobiernos deberían tomar pasos concretos en la educación policial, la promoción y políticas públicas.²⁴⁴ Ungar y Marenin lo plantean de la misma manera en cuanto a que en las academias

²⁴³ Ibid, pp.298-299

²⁴⁴ Ibid, p.304

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

de capacitación, se deberían incorporar escenarios que evoquen un rango de reacciones humanas para maximizar la innovación y la crítica, ya que cada situación es diferente. Este enfoque pedagógico es más proclive a que sea bienvenido por los rangos más altos, quienes pueden ver por ellos mismos las diferencias en la receptividad del estudiante. Según Ungar, el reforzamiento de una capacitación centrada en la discreción se vería como una estructura de promoción, en la que el avance fuera ligado a las habilidades y logros en asuntos relacionados con la comunidad, con incentivos extras para la especialización en áreas funcionales y geográficas. También señala que muchas de estas acciones pueden hacerse a través de medios administrativos para minimizar los enredos políticos, por ejemplo, creando canales ciudadanos para quejas como Walker apuntaba, mejor uso de la fuerza, requerimientos para que los oficiales vuelvan a la academia para educación continua y evaluación por los residentes de las comunidades para disminuir la violencia policial. Ungar subraya que el establecimiento de nuevos controles legales más aceptables para la policía y su apertura para permitirles más discreción individual, apoyaría en general más la reforma, señalando más confianza en los oficiales.²⁴⁵

El tercer enfoque se refiere a la evaluación. La información recolectada de manera confiable y analizada objetivamente es central al enfoque del mantenimiento del orden orientado a problemas. Para romper la inercia informacional sin mucha resistencia, es necesario un buen enfoque para iniciar evaluaciones separadas de oficiales, unidades y prácticas para identificar las áreas débiles y abrir la discreción al oficial, mejorar la planeación de las estaciones de los comandantes; ya que la distribución del personal es más equilibrada y previene el congelamiento de políticas alrededor de condiciones que cambian rápidamente.²⁴⁶

El cuarto enfoque va encaminado a la búsqueda de compromisos ciudadanos para la evaluación de la justicia criminal y las políticas de seguridad ciudadana. Los observatorios de la violencia y la identificación de las fuentes del crimen en comunidades específicas.²⁴⁷

²⁴⁵ Ibid, p.306

²⁴⁶ Ibid, p.309

²⁴⁷ Ibid, pp.313-314

Magdalena Alcocer Vega

El quinto y último enfoque se refiere a la gestión policial. Ungar señala que en la región existen estándares sin estandarización. Un reforzamiento de los recursos humanos de la administración, estándares, inspección, rendición de cuentas y disciplina pueden ayudar a mejorar la gerencia policial. La vigilancia y la gerencia deben acomodarse a las realidades diarias del mantenimiento del orden. Es común que los oficiales resientan las difíciles condiciones de llevar a cabo tareas complejas sin compensación financiera y reconocimiento social que tienen otras profesiones.²⁴⁸

Para Ungar, igual que para Walker, Bayley y Marenin es central tomar en cuenta las complejidades y limitaciones inherentes del mantenimiento del orden y la justicia criminal; y partiendo del reconocimiento de ese impacto, las cinco áreas anteriormente señaladas deben utilizar su potencial para minimizar el daño en sociedades latinoamericanas con altas tasas de criminalidad.

A continuación señalo los veinte puntos que tienen los servicios policiales de América Latina, y en seguida hago anotaciones para adaptarlo al caso mexicano.²⁴⁹

1. Existe una fuerte dependencia de la política. La policía responde más a las necesidades y demandas de los gobiernos y ciertos grupos sociales particularmente poderosos que a los procedentes de la ciudadanía. México no es la excepción. Las instituciones policiales se revelaron como una parte más de un Estado patrimonialista, clientelar, atravesado por distintos vínculos personales y grupales.²⁵⁰
2. Hay un cierto retorno a la militarización, que se traduce en los patrullajes conjuntos policía-ejército llevados a cabo en algunos países centroamericanos (y de México también), el regreso de los militares en la dirección del organismo y, en los países andinos, específicamente centrado en la lucha contra el narcotráfico. De acuerdo con Salgado, actualmente se instrumentan en México dos grandes líneas de política

²⁴⁸ Ibid, p.320

²⁴⁹ Rico, Jose María y Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política Integral*, Siglo XXI, México, 2002, p. 18-20. Estos autores hicieron estos señalamientos que siguen siendo válidos 12 años después en México.

²⁵⁰ Silva Forné, Carlos. Verónica Martínez Solares, “Redefiniendo las amenazas: dimensiones de la reforma policial en México”, *Paper presentado en Latin American Studies Association (LASA)*, 2012, p.3

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

pública que fomentan la militarización en México.²⁵¹ La primera, referida a la participación del Ejército y la Armada en la lucha contra el narcotráfico y la segunda el autor la refiere como una línea menos visible, pero con mayor efecto en el largo plazo y relacionada con la participación de militares como mandos medios y superiores en instituciones policiales municipales, estatales y federales, la cual ha tenido un efecto contundente en la generación de programas de formación policial diseñados bajo una visión castrense, en el diseño e instrumentación de políticas dirigidas a ‘eliminar enemigos’, dejando de lado la prevención del delito y el restablecimiento del tejido social.

3. Hay una débil cultura democrática en lo social y lo político. El Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2013 clasifica a México en el lugar número siete y lo define como un país de desarrollo democrático medio, junto a Brasil, Argentina, Panamá y Perú.²⁵² El reporte resalta valores críticos para México en los indicadores que miden el respeto de las libertades civiles y los derechos políticos, así como el de condicionamiento de libertades y derechos, debido a la inseguridad. Asimismo, resalta la necesidad de profundizar los esfuerzos en el desarrollo de la calidad de las instituciones y a la consolidación del sistema de representación política. Los avances económicos y sociales, pese a su importancia en el mejoramiento de la calidad de vida, no alcanzan para que el desarrollo democrático sea sostenido y pleno.
4. Dificultades en la obtención de los resultados esperados como consecuencia de las legislaciones policiales recientemente promulgadas en diversos países. Ungar señala que las presiones para combatir el crimen elevan la resistencia institucional y la impaciencia política, por ello, se abandonan

²⁵¹ Salgado Ibarra, Juan, *Documento conceptual metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*. México Estatal, CIDE, PNUD, Num. 8, 2010, pp. 10-11

²⁵² Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT) 2013, Konrad-Adenauer-Stiftung-Polilat. com, p.127-133 véase <http://www.idd-lat.org/2013/downloads/idd-lat-2013.pdf>
El retroceso más importante se verificó en la subdimensión social (desempleo, población bajo la línea de la pobreza, eficiencia en salud y educación). En México siguieron ocurriendo delitos como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, uso excesivo de la fuerza, tortura y violencia en contra de sectores vulnerables, según lo señala el Informe 2013 de Amnistía Internacional (AI). El 2012 fue un año especialmente preocupante para la libertad de expresión en México. El sexenio de Felipe Calderón cerró con el año más violento para la prensa, superando la cifra más alta de la que el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) tiene registro desde 2009, año en el que se cometieron 244 agresiones contra la libertad de expresión. Además, sigue siendo una preocupación que las agresiones graves no hayan disminuido; tan sólo en 2012 fueron confirmados ocho asesinatos y cuatro desapariciones, así como nueve casos de ataques a instalaciones de medios con explosivos. Para mayor información sobre este último tema, véase <http://www.article19.org/pages/es/resource-language.html>

Magdalena Alcocer Vega

programas y se adoptan nuevas medidas que agravan la ineficiencia de las corporaciones.²⁵³

5. Ausencia o serias deficiencias en cuanto a los mecanismos de compilación y análisis de información, gestión, planificación y evaluación, aspectos indispensables para la toma de decisiones racionales y eficientes en el sector. Según Ernesto López Portillo existe “(...) un déficit de información cualitativa proveniente de las propias instituciones, de la Policía Federal, de la Secretaría de Seguridad Pública, pero también del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que hace imposible para un observador externo poder generar conclusiones casi de cualquier tipo”.²⁵⁴
6. Persistencia de esquemas centralizadores y estrictamente jerarquizados, lo que además de mantener estructuras policiales de corte militar, otorgan limitado espacio para la comunicación entre los mandos y la base. De acuerdo con Tudela, esto genera dos particularidades. Por un lado, una supuesta unidad funcional, dada la concentración en un mismo cuerpo de funciones de seguridad preventiva e investigación criminal, bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica de un mando policial y, por otro lado, un centralismo organizacional basado en la existencia de una conducción policial centralizada y ejercida por un “estado mayor” de carácter generalmente castrense con estructura cerrada hiperjerarquizada y altamente militarizada.²⁵⁵
7. Deficiencias en el reclutamiento, selección y formación del personal policial (sobre todo en las áreas de investigación, inteligencia y tratamiento de la criminalidad transnacional).
8. Ausencia en algunos países de una verdadera carrera policial, lo que impide entre otras cosas la estabilidad en el cargo y la profesionalización de la policía.
9. Efectivos insuficientes en numerosos países, gran variedad con respecto a la población entre los países y escasa representación de la mujer y de la población indígena (en los países con porcentajes considerables de la misma). En el caso de México, especialistas como López Portillo apuntaron que desde 1994 no se necesitaban más, sino mejores policías.²⁵⁶ El aumento de efectivos ha sido una creencia común del aumento en la eficiencia del servicio, lo cual es desmentido por muchos especialistas

²⁵³ Ungar, *op cit*, p. 11

²⁵⁴ Silva, *op cit*, p.9

²⁵⁵ Tudela, *op cit*, p.10

²⁵⁶ López Portillo, Ernesto. *El Universal*, 19 de agosto de 2014 en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/08/71930.php>

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

en estudios policiales. La Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC) no ha reportado una recomendación formal o un parámetro establecido sobre el número ideal de policías para un país, sino encuestas sobre tendencias delictivas y operación de los sistemas de justicia.²⁵⁷

10. Carencia de recursos financieros, materiales y tecnológicos adecuados para un desempeño eficiente de las funciones policiales.
11. Bajos sueldos y difíciles condiciones de trabajo.
12. Gran influencia de los EEUU en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, en diversos países.
13. Deficiencias en cuanto al régimen disciplinario (que impiden la visibilidad de los problemas internos de la institución) y los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial, que son a menudo objeto de una actitud hostil por parte de los organismos de la sociedad civil.
14. Ausencia generalizada de mecanismos transparentes de rendición de cuentas (de especial importancia por la amplitud y naturaleza de las funciones policiales) y acceso a la información.
15. Limitada coordinación entre los servicios policiales, así como entre éstos y otros componentes del sistema penal (en especial el Ministerio Público y los tribunales).
16. Percepción negativa sobre el desempeño policial contra la delincuencia y en general falta de credibilidad en la policía, lo que dificulta las relaciones de la policía con la comunidad.
17. Persistencia de corrupción, prácticas represivas y graves violaciones de los derechos humanos de numerosos países y reportados en México también.
18. Costumbre de adoptar modelos foráneos sin tomar en cuenta las evaluaciones hechas en los países que los aplican, ni las realidades de los que parecen dispuestos a adoptarlos.
19. Proliferación incontrolada de servicios privados de seguridad, los que a menudo no cuentan con regulación estatal.
20. Ausencia de políticas públicas integrales en materia policial y de seguridad ciudadana. De acuerdo con Salgado, la seguridad pública y la seguridad

²⁵⁷ De acuerdo con Alejandro Hope, el número óptimo de policías no es una constante universal y depende del lugar del contexto geográfico y demográfico. Asimismo, depende de las condiciones de seguridad existentes, de la calidad y la reputación de la policía y de los objetivos que persiga, así como de valores de la sociedad y de su aprecio relativo por la libertad y la seguridad. Véase Hope, Alejandro. *Animal Político*, Noviembre 13 de 2011 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2011/11/13/cuantos-policias-necesitamos/>

Magdalena Alcocer Vega

ciudadana son paradigmas de acción gubernamental y ciudadana para hacer frente a los problemas de delincuencia común y desorden público. El paradigma de la seguridad pública es fundamentalmente estadocéntrico y funciona tanto en regímenes democráticos, como autoritarios y fue el dominante en América Latina hasta la década de los ochenta, cuando diversos países de la región llevaron a cabo procesos de reforma policial con líneas filosóficas y operativas de la seguridad ciudadana.²⁵⁸ Los ejemplos más destacados son Chile y Colombia. A diferencia del paradigma de seguridad pública, el de la seguridad ciudadana está basado en una perspectiva antropocéntrica, ubicando a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable e involucra activamente a los ciudadanos en la búsqueda de soluciones y a las instituciones estatales para garantizarlo.²⁵⁹ La mayor parte de las buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana en México han tenido lugar en el ámbito municipal con esfuerzos de reforma policial de “abajo hacia arriba” y han contribuido a legitimar el trabajo policial, mejorar las condiciones locales de seguridad e involucrar a la ciudadanía en iniciativas de prevención del delito.²⁶⁰

Los servicios policiales de América Latina enfrentan una situación compleja, con excepción de Chile, ya que existen bajos niveles de apoyo y de profesionalismo, donde se hace necesario realizar transformaciones institucionales más profundas para mejorar el desempeño y la confianza en la policía.²⁶¹ Según encuestas realizadas por Latinobarómetro desde 1996, alrededor de dos tercios de la población latinoamericana, entre 61 y 71%, afirmaron tener poca o ninguna confianza en ella y en el ranking del Foro Económico Mundial sobre credibilidad policial, las de la región andina son las peor evaluadas, las del Cono Sur las que tienen mayor confianza y en general las que más avanzaron son Costa Rica, Panamá, Colombia, Brasil, Uruguay y Chile. Las peor calificadas fueron las policías de Venezuela, Bolivia, México, Guatemala y Paraguay.

²⁵⁸ Salgado, *op cit*, pp. 5-6

²⁵⁹ Ibidem

²⁶⁰ Ibid, pp.26-29. El autor cita ejemplos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de los siguientes estados: Chihuahua, Estado de México (Naucalpan de Juárez y Cd. Nezahualcóyotl), Jalisco (Guadalajara), p.26-29

²⁶¹ Arias, Patricia. Héctor Rosada-Granados, Marcelo Fabián Saín, *Reformas Policiales en América Latina- Principios y lineamientos progresistas*, Friedrich Ebert Stiftung- Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, Colombia, 2012, p.13

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Los actores involucrados en las reformas policiales en la región no sólo han sido los Gobiernos, sino otros actores de la Comunidad Política Trasnacional (CPT), los donantes de la asistencia internacional de otros países, particularmente de los EEUU, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales de desarrollo, agencias de cooperación internacional, la Organización de las Naciones Unidas, académicos y especialistas.

Los impulsores de los derechos humanos que alguna vez se opusieron a cualquier asistencia en aplicación de la ley, cambiaron el enfoque como un medio de controlar el comportamiento abusivo de las autoridades. El Departamento de Defensa de los EEUU ofrece apoyo a la policía en circunstancias especiales, con un enfoque de operaciones de paz desarrollados en escenarios posconflicto. Algunos proveedores de asistencia internacional como USAID del Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos, tienen un enfoque en la asistencia policial como los programas de construcción de capacidades democráticas. Los bancos multilaterales tienden a ver la reforma policial como una manera de crear un ambiente más propicio para el desarrollo económico y la inversión.

Las organizaciones que fungen como foros representativos ven la aplicación de la ley a través de convenciones. El enfoque que tiene que ver con esta investigación es el señalado en el cuadro relacionado con la Profesionalización. Las reformas policiales en América Latina estuvieron orientadas a cambiar las relaciones de dependencia de las policías con respecto a las fuerzas armadas, a la modernización en la organización y la administración, a la renovación de políticas hacia el personal policial, al establecimiento de sistemas de control de calidad de la gestión policial, a la introducción de estrategias que establecieran relaciones horizontales entre la policía y la comunidad, al diseño y al establecimiento de sistemas disciplinarios y de controles externos para transparentar las actividades de las corporaciones. Un elemento común de la región latinoamericana con México, fue la estrecha vinculación del régimen político con la policía. La policía no ha estado centrada en dar un servicio a los ciudadanos, sino en servir al poder en turno para legitimarlo y en otros casos para disuadir o eliminar a lo que se consideró el “enemigo” del mismo. Esto se contrapone con los postulados de Bayley, relacionado con que la policía debe ser la manifestación más pública de la autoridad del gobierno y no servir a sus intereses, sino al de los gobernados. La urgencia por combatir las altas tasas de criminalidad pone en evidencia las debilidades de la profesionalidad

Magdalena Alcocer Vega

de las fuerzas policiales, al tener una incapacidad para ejercer la discreción. De este modo, se vuelven políticamente vulnerables y se evidencia la falta de capacitación que proveen las corporaciones.

La participación activa de los militares en tareas de seguridad pública, particularmente en los últimos quince años en México, ha ido en aumento. La influencia militar en las estructuras de seguridad en México permea la forma en que se entrena y forma a los efectivos policiales. Esto tiene implicaciones de formar policías con una lógica de guerra y no para cumplir tareas de relacionarse con la ciudadanía, ni de desarrollar habilidades de comunicación y de negociación tan necesarias para la policía de proximidad o la más cercana con la comunidad. Al tener una influencia castrense en la formación policial y estar inserto en una lógica de guerra, se relaciona con la supervivencia y la eliminación del oponente. Ello genera desvinculación con el respeto y protección de los derechos humanos.

En el siguiente capítulo se analizará una panorámica general de los factores que inciden en la ausencia de seguridad en México, así como el entorno en el que se han implementado las reformas policiales en el país.

3.2 Factores que inciden en la inseguridad

A mediados de los años noventa apareció por vez primera en México el concepto de seguridad pública en la ley, es decir, hace veinte años durante los cuales se han emprendido la mayor cantidad de reformas en las instituciones de seguridad. La seguridad pública es el conjunto de instituciones y normas, cuyo propósito expreso es la protección del orden jurídico y político, con el objetivo último de evitar daño a las personas en su integridad y en sus bienes en un Estado o territorio determinado.²⁶² Buscaglia señala que el concepto de seguridad pública ha sido utilizado de forma incompleta por las autoridades mexicanas para hacer frente a la delincuencia organizada, ya que el problema no se enfrenta más que con medidas punitivas: más policías, más enfrentamientos con los criminales, más personas detenidas, penas más duras.²⁶³

²⁶² Arroyo Juárez, Mario, *Seguridad pública: problemas, redefiniciones y posibles soluciones* en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores) Políticas de seguridad pública, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F, 2010, p. 85 en http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/257254/766367/file/Politicas_de_seguridad_publica.pdf.

²⁶³ Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México*, Penguin Random House, México, 2014, p.17

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

A partir de 1994, la incidencia delictiva se incrementó en México y dejó al descubierto muchas insuficiencias y deficiencias de las instituciones encargadas de la prevención, investigación y sanción de los delitos. Los problemas de seguridad y justicia penal no han sido atacados con una visión integral y con énfasis en la prevención; en la profesionalización de las policías y de los agentes encargados de procurar e impartir justicia y en un proceso penal que actúa sin transparencia con discrecionalidad y corrupción, así como con una altísima impunidad. Para el año 2009, ésta última llegó al 98.3% y la probabilidad de que una persona cometa un delito en México y sea puesta a disposición de un juez es de 1.7%.²⁶⁴

La alternancia en el año 2000 en el Poder Ejecutivo con la llegada del Partido Acción Nacional, luego de 71 años de dominio del Partido Revolucionario Institucional, no trajo consigo la incorporación de principios democráticos en la praxis en las instituciones de seguridad en cuanto a la aplicación de la ley y el acceso a la justicia. La policía mexicana ha operado con autonomía de cualquier forma de control social e incluso político, en cuanto a sus prácticas operativas y sin ningún tipo de control de rendición de cuentas, aunado a un gran rezago profesional reflejado en malas condiciones de trabajo y recursos humanos poco calificados.²⁶⁵ En México son al menos once los factores que inciden directamente en la ausencia de seguridad:²⁶⁶

1. Elevados índices de criminalidad

La criminalidad, pasó de una tasa de 58.5% por cada 100 mil habitantes en 1995, a una de 104.5 en 2006.²⁶⁷

2. Existencia de grupos armados

Estos grupos antisistema han tenido presencia en Guerrero y Oaxaca desde los años setenta. En 2007, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) se adjudicó la autoría de los atentados en ductos de PEMEX en Guanajuato, Querétaro, Veracruz y Tlaxcala.²⁶⁸

²⁶⁴ Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., (CIDAC) en http://www.cidac.org/esp/cont/reportes/indice_de_incidencia_delictiva_y_violencia_2009.php

²⁶⁵ Silva, *op cit*, pp. 2-3. De acuerdo con los autores, entre las instituciones públicas más relevantes para la consolidación democrática y que ha sido más resistente a cambios sustantivos en su lógica de funcionamiento están las policías.

²⁶⁶ Arroyo, *op cit*, p. 88

²⁶⁷ *Ibid*, p.74

²⁶⁸ Diarios *La Jornada*, *Crónica y Milenio*, 11 de septiembre de 2007. El comunicado detalla que fueron 12 las cargas explosivas colocadas por sus “unidades militares en igual número de ductos”. El grupo advirtió que no detendría su accionar “político-militar” hasta que fueran presentados “con vida y en libertad” sus compañeros “detenidos-desaparecidos el 25 de mayo pasado”.

Magdalena Alcocer Vega

3. Violaciones a los derechos humanos

En 2006, cuando había aproximadamente 6,500 elementos, la CNDH recibió 146 quejas por violaciones de derechos humanos por parte de la Policía Federal; para 2012, este número se quintuplicó a 802 quejas, mientras que el estado de fuerza se elevó a 37,000 oficiales.²⁶⁹ El abuso también es ejercido por policías estatales y municipales.

4. Impunidad

De cada 100 delitos, uno o dos se esclarecen a través de sentencias judiciales condenatorias.²⁷⁰

5. Insuficiencias en el marco jurídico

Existen vacíos que se prestan a una interpretación discrecional de la ley, lo que perpetúa un ciclo vicioso en el que las autoridades no la aplican o se interpreta de acuerdo al que saca ventaja de ella, ya sea por abuso o corrupción. Ello crea un ámbito de inseguridad jurídica entendida como la falta de predictibilidad, consistencia y coherencia en la aplicación, interpretación y ejecución de normas establecidas, lo que genera altos costos, implícitos y explícitos, de transacción para la interacción humana en general y para la expansión social y económica en particular.²⁷¹

6. Sistema penitenciario inoperante

Diversos estudiosos del tema han señalado la grave crisis por la que atraviesa este sistema. En México, 96.4% de las personas con una sentencia condenatoria se encuentran en la cárcel (al restante 3.6 por ciento se le sancionó con una multa o pago de reparación del daño) y 41.3% de las personas en prisión están esperando una sentencia.²⁷² El abuso de la cárcel ha llevado a una grave sobre población dentro de los centros penitenciarios y ha resultado en la reducción de la cobertura de servicios a la población penitenciaria. De acuerdo con Azaola, la institución carcelaria responde más a una estrategia de castigo diferencial dirigida hacia quienes no pudieron evitar ser procesados y sentenciados, que a una política articulada y consistente que enfrente la criminalidad.²⁷³

²⁶⁹ Meyer, Maureen, *Mexico's Police Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America (WOLA), 2014, p.2 en <http://www.wola.org/sites/default/files/Mexicos%20Police.pdf>

²⁷⁰ Véase Eduardo Buscaglia- “La justicia transicional” véase <http://www.youtube.com/watch?v=wZShhQhkhWc&feature=youtu.be>

²⁷¹ Buscaglia, *op cit*, p. 40

²⁷² “La cárcel en México: ¿Para qué?” *Méjico Evalúa*, Agosto 2013, p.63 véase http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf

²⁷³ Azaola, Elena. Marcelo Bergman, *El sistema penitenciario mexicano*, Center for US-Mexican Studies, UC San Diego, 2003, p.12 véase <http://escholarship.org/uc/item/18w2r3h7>

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

7. Ineficacia de las instituciones

Luis Villalobos identifica los siguientes elementos como los que propician la ineficacia en las policías:²⁷⁴

- La falta de mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas que den legitimidad y credibilidad a la actuación policial.
- La formación o capacitación teórica que recibe la policía es insuficiente, sin referentes prácticos y no está orientada para mantener su actuación en contextos formales, lo cual propicia que primen acuerdos de facto.
- La carencia de estrategias y mecanismos institucionales para el manejo de indicadores de desempeño, por lo que el proceso de toma de decisiones no está referido a análisis estadísticos.
- Carencia de estrategias consistentes para recomponer la relación distorsionada entre la comunidad y la policía.

8. Corrupción

En el Índice de Percepción de la Corrupción 2009, México ocupaba el lugar número 89 de la lista y tenía una calificación de entre 3.2 y 3.5 sobre 10, mientras que en 2010 ocupa el 98, junto con Egipto y Burkina Faso. En 2014, el mismo índice coloca a México en el lugar 103 de 175 países.²⁷⁵

9. Desconfianza ciudadana

La policía es una de las instituciones en las que menos confían los mexicanos. De acuerdo con la encuesta de Consulta Mitofsky de 2012, entre las instituciones que menor confianza gozan están los sindicatos, senadores, partidos políticos, policía y diputados, en ese orden.²⁷⁶ Las instituciones que tienen mayor respaldo son las Universidades, la Iglesia, el Ejército, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los medios de comunicación. Las instituciones que tienen confianza media son la Suprema Corte de Justicia, los Empresarios, el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral), los Bancos y la Presidencia de la República. La evolución de calificación promedio de la policía fue para 2008 de 6.1; en 2009 de 6; en 2010 de 5.8;

²⁷⁴ Villalobos García, Luis, "Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas" en URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, FLACSO Sede Ecuador, No.2, Quito, 2007, p.69

²⁷⁵ <http://www.transpareciamexicana.org.mx/> En el Índice de Percepción de la Corrupción 2014, México se ubicó en el lugar 103 de 175 países con una calificación de 35 puntos sobre 100, con lo cual seguimos relegados con respecto a nuestros principales socios comerciales.

²⁷⁶ http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2012/20120830_NA_Confianza_Instituciones.pdf, p. 10

Magdalena Alcocer Vega

en 2011 de 5.6, y en 2012 de 5.9.²⁷⁷ Esto revela que la confianza se mantuvo en un nivel bajo y con pocas variaciones.

10. Ausencia de cultura de legalidad

La ausencia de una cultura de la legalidad entre la ciudadanía se da por desconfianza o por escepticismo, permisividad y tolerancia a romper la ley. Esta dinámica se acentúa cuando la ciudadanía se siente amenazada tanto por los delincuentes como por la autoridad y en este marco, existe un estrecho vínculo entre la ausencia de cultura de legalidad y la corrupción.²⁷⁸ La ineficiencia del sistema de procuración de justicia, en todos los órdenes de gobierno, en poco ayuda al fomento de la cultura de la legalidad. La ausencia de cultura de la legalidad –y de sentido de justicia– promueve el individualismo como la mejor fórmula para sobrevivir y salir adelante. El bien común no es visualizado como el mejor escenario para el bienestar individual.

11. Delincuencia organizada con sus delitos asociados.

Según Buscaglia, los grupos criminales que constituyen la delincuencia organizada del orbe, incurren en la violación de 23 tipos de delitos que afectan diversos ámbitos de la vida económica, social y política de los Estados.²⁷⁹ 1) Actos de Terrorismo, 2) Contrabando de bienes y servicios diversos, 3) Ejecuciones de funcionarios públicos, 4) Extorsión, 5) Falsificación de dinero/bonos/valores, 6) Falsificación de documentos, 7) Fraudes de tarjetas de crédito, 8) Homicidios calificados, 9) Infiltración patrimonial, 10) Lavado patrimonial (de activos, dinero y otros tipo de patrimonio), 11) Lenocinio, 12) Lesiones, 13) Piratería de productos diversos, 14) Pornografía, 15) Robo de vehículos, 16) Secuestro, 17) Tráfico de armas, 18) Tráfico de cigarros, 19) Tráfico de estupefacientes, 20) Tráfico de indocumentados, 21) Tráfico de material radioactivo, 22) Tráfico de personas y 23) Trata de personas.

²⁷⁷ Ibidem. Para el año 2014, casi el 70% de los mexicanos considera “poco” o “nada efectivo” el desempeño de las policías estatales y municipales, de acuerdo con una encuesta realizada por el *Instituto de Estadística y Geografía (INEGI)*. Véase <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/08/el-696-de-los-mexicanos-estan-insatisfechos-con-la-policia>

²⁷⁸ Herrera-Lasso, Luis, “Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México”, *Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México*, 2013, p.12 en <http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9jico%20Materiales%20recibidos/Luis%20Herrera-Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf>

²⁷⁹ Buscaglia, *op cit*, pp.26-27. El autor destaca que estos delitos van de acuerdo con una terminología general y no necesariamente se ajustan al léxico jurídico de cada país.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Las políticas de seguridad se han implementado en el país en un contexto de inequidad y pobreza. México, al igual que otros países de América Latina se caracteriza por tener un sistema socioeconómico marcado por una desigualdad profunda y una acentuada dinámica de exclusión y polarización social. Aunque México disminuyó la pobreza en 28% en los últimos 20 años, la distribución del ingreso continúa extremadamente desigual en comparación con sus homólogos en la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico).²⁸⁰

En la edición 2014, del Informe sobre Índice de Progreso Social (IPS)²⁸¹ desarrollado por la organización *Social Progress Imperative*²⁸² y que mide el desempeño de 132 países, se define el progreso social como “...la capacidad de una sociedad de satisfacer las necesidades básicas de su población, sentar las bases y fundamentos para que sus ciudadanos y comunidades aumenten su calidad de vida, y generar las condiciones y oportunidades para que los ciudadanos alcancen todo su potencial”.²⁸³ El informe destaca que Latinoamérica y el Caribe muestran un progreso social relativamente avanzado en comparación a su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Los países en la región disfrutan de un nivel de progreso social relativo superior a su PIB per cápita salvo por 4 excepciones: Venezuela, México, República Dominicana y Trinidad y Tobago.²⁸⁴

México obtuvo el lugar 54° del Índice de Progreso Social y el lugar 66° en Necesidades Humanas Básicas que alude a 4 categorías: Nutrición y cuidados

²⁸⁰ Loser, Claudio. Harinder Kohli (Coords.) *Futuro para todos-Acciones inmediatas para México*, Punto de Lectura, México, 2012, p.70

²⁸¹ El Índice de Progreso Social es una herramienta desarrollada por Michael Porter y un equipo de colaboradores, e impulsada por la organización *Social Progress Imperative*, junto con la Harvard Business School, el Massachusetts Institute of Technology, Cisco, Compartamos Banco, Deloitte Touche Tohmatsu Ltd. y las Fundaciones Avina y Skoll.

²⁸² www.socialprogressimperative.org

²⁸³ Esta definición no basa el progreso en el desarrollo económico únicamente. La hipótesis del Índice es que si bien los indicadores económicos demuestran el grado de crecimiento de las naciones (y por tanto su capacidad para adquirir o generar bienes públicos que estén a disposición de la población, este desarrollo *per se* no garantiza una mejora de la calidad de vida). Es necesario traducir riqueza en crecimiento y éste en progreso social. De ahí que el IPS se centre en medir el desempeño de los países más allá de su Producto Bruto Interno.

²⁸⁴ <http://www.avina.net/esp/10591/incontext-34/> Esta área es la peor en todos los países. La clase media y la clase alta de América Latina, con mejor y mayor acceso al poder estatal, han hecho un excelente trabajo en mejorar las condiciones para su movilidad social y para establecer razonables condiciones de oportunidades, pero en detrimento de las Necesidades Básicas de la población más pobre y con pocas capacidades de negociar sus intereses.

Magdalena Alcocer Vega

médicos básicos; Agua y saneamiento; Vivienda, y Seguridad Personal.²⁸⁵ En la categoría de Fundamentos del Bienestar, México obtuvo el lugar 72 y aquí se mide el acceso a conocimientos básicos, acceso a la información y comunicaciones, salud y bienestar y ecosistemas sustentables. El ranking para el rubro de Oportunidades fue el lugar 47 y mide Derechos personales, Libertad personal y de elección, Tolerancia e inclusión y Acceso a educación avanzada.

La categoría de “seguridad personal” está dentro del rubro Necesidades Humanas Básicas y es un problema crítico en la región latinoamericana. Lo que mide este rubro es: la tasa de homicidios, el nivel de crímenes violentos, la criminalidad percibida, el terror político y las muertes por tráfico.²⁸⁶ Entre los 15 países con el peor desempeño a nivel mundial en este componente, 9 pertenecen a América Latina y el Caribe: Venezuela, República Dominicana, Honduras, México, Brasil, El Salvador, Jamaica, Colombia, Guatemala y Trinidad y Tobago, tienen puntuaciones especialmente bajas en temas de seguridad.²⁸⁷

México ocupa el lugar 124 de 132 países en el rubro de seguridad personal, lo que evidencia la incapacidad del Estado para proveer esta necesidad básica a

²⁸⁵ Ibidem. El concepto de seguridad personal es una de las siete categorías de la *seguridad humana* definida por el PNUD desde los años noventa en el informe del Índice de Desarrollo Humano. Las otras seis categorías de seguridad son: económica, alimentaria, salud, ambiental, de la comunidad y política. La inseguridad humana son las barreras de Estado o de actores que impiden el acceso a servicios de salud, sanitarios, fuentes de empleo, derechos políticos, acceso a la justicia, et al. Véase http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf

²⁸⁶ La *tasa de homicidios* está definida como muerte deliberadamente infligida en una persona por otra persona, por cada 100,000 personas. El *nivel de crimen violento* formula la pregunta si éste podría suponer un problema importante para el gobierno y/o los negocios en los próximos dos años. La *criminalidad percibida* se refiere a una evaluación del nivel de seguridad interna y el grado en que otros ciudadanos son confiables. El *terror político* está definido por el nivel de violencia política y terror que un país experimenta y lo clasifican del nivel 1-5. El primer nivel es un Estado de Derecho seguro, donde las personas no son encarceladas por sus creencias y donde la tortura es rara o excepcional y los asesinatos políticos son extremadamente raros. En el nivel dos hay una cantidad limitada de encarcelados por actividades políticas no violentas, aunque algunas personas son afectadas. En el nivel tres hay un encarcelamiento político extensivo o reciente historia del mismo y las ejecuciones y asesinatos políticos son comunes, así como las detenciones con o sin juicios. En el nivel cuatro las violaciones de los derechos civiles y políticos son prácticas extensivas a lo largo de la población, así como desapariciones y tortura, y en este nivel el terror afecta a aquellos interesados en la política. En el nivel cinco, el terror se ha expandido a toda la población y los líderes de esas sociedades no tienen límites en los medios para perseguir sus objetivos personales o ideológicos. Y por último, las muertes por tráfico hacen alusión a la mortalidad causada por lesiones por tráfico en los caminos por cada 100 mil personas.

²⁸⁷ Ibidem

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

la población.²⁸⁸ Por otra parte, Argentina y Chile salen del rango de los peores calificados. Sólo como comparativo, habría que decir que el primer lugar en el ranking para proveer seguridad personal es Islandia y el último lugar lo ocupa Irak.²⁸⁹

El panorama mostrado pretende establecer un contexto general en el que las reformas policiales se han implementado en México y el lugar en que se ubica con relación a otros países de la región latinoamericana. El seguimiento del desempeño de las democracias por diversos centros académicos y de investigación como Latinobarómetro, arroja que la democracia sigue marcada por una desigualdad en el acceso a bienes políticos y económicos por diversos sectores sociales. Habría que añadir también el acceso a la justicia y a la seguridad, como un bien público provisto por el Estado.

La debilidad para proveer seguridad a los gobernados ha puesto sobre la mesa la posibilidad de incrementar las medidas punitivas. Existe una falta de integración de principios democráticos en las instituciones policiales y de procuración de justicia y una falta de eficacia de los controles internos, así como una incapacidad para consolidar mecanismos externos de rendición de cuentas con la ciudadanía. Ello ha causado una falta de credibilidad y de confianza institucional. Según Latinobarómetro 2010, 31% de los encuestados consideró la corrupción como el principal problema que enfrenta la policía para combatir la delincuencia. Otros problemas mencionados son insuficiente capacitación (17%), la escasez de recursos (13%), la baja cooperación ciudadana (8%) y la obsolescencia de sus equipos (6%).²⁹⁰ Aun con la desconfianza, los latinoamericanos respondieron que la mejor respuesta a la inseguridad era contar con mayor número de policías en las calles.²⁹¹ Y aquí de nuevo la paradoja a la que se ven enfrentados los gobiernos en la región, en la que a mayores alzas en los índices delictivos se demande medidas punitivas mayores para bajar las tasas de delincuencia, con el alto riesgo de vulnerar los derechos de los grupos sociales más débiles. Las reformas en América Latina, al igual que en México, no han sido de larga duración,

²⁸⁸ http://www.socialprogressimperative.org/en/data/spi/countries/MEX#data_table/components/MEX/BRA,COL,VEN,ARG,CHL

²⁸⁹ <http://www.socialprogressimperative.org/en/data/spi/components/com4#performance/countries/com4/>

²⁹⁰ *Latinobarómetro 2010*, p.96 véase http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf

²⁹¹ Costa, Gino, “La situación de la seguridad ciudadana en América Latina”, Latin American Working Group Report, *Inter-American Dialogue*, 2012, p. 8 véase <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF>

Magdalena Alcocer Vega

muchas veces están sujetas a planes de la administración en turno, para ser olvidadas con el siguiente gobernante que entra al poder. En aquellos países donde existe menor corrupción y una arquitectura institucional más sólida, las reformas tienen mayor alcance, tal es el caso de los carabineros en Chile. En la siguiente sección se abordará el período que es marcado por especialistas como el inicio de la reforma policial en México, durante el período de gestión del ex Presidente Ernesto Zedillo.

3.3 La administración de Ernesto Zedillo

Este período es señalado por juristas y especialistas de seguridad pública, como el período en que iniciaron las principales reformas en las instituciones de seguridad pública en México. Antes de este período, las instituciones de seguridad y las policías estuvieron sujetas a controles políticos por parte del régimen, como parte de las características del régimen autoritario. Debe recordarse que esta administración fue la última del período priista antes de la alternancia de gobierno en el año 2000.

La seguridad pública se reflejó en el marco normativo como preocupación central en 1994, ya que antes sólo hacía referencia a la policía como un servicio municipal y a sus funciones de orden y paz públicas.²⁹² El fundamento de la seguridad pública es el artículo 21 Constitucional y desde los años ochenta se ha ido reformando. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías judiciales adscritas a las procuradurías de justicia, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.²⁹³ En México, coexisten policías dependientes de cada nivel de gobierno (federal, estatal y municipal), y dos tipos de fuerzas policiales: la preventiva, uniformada o administrativa (federal, estatal y municipal), y la judicial, investigadora o ministerial (federal y estatal) que actúa *ex post* a la comisión de un delito como auxiliar del agente del Ministerio Público (fiscal) para la investigación y persecución del crimen.

²⁹² Silva, *op cit*, p.4. Según los autores la seguridad pública pasó de ser un servicio municipal, principalmente policial, a una función concurrente, propia de todos los niveles de gobierno que se articularían a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), así como un boom legislativo en tres áreas: policía, delincuencia organizada y procuración de justicia.

²⁹³ Antes de la creación del SNSP, en 1983 se modificó la Constitución para que los municipios tuvieran facultades en seguridad pública. Artículo reformado DOF 03-02-1983, 31-12-1994, 03-07-1996, 20-06-2005, 18-06-2008 véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Las dos leyes que sentaron un precedente para la coordinación en materia de seguridad pública fueron la reforma constitucional de 1994, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y en 1995 la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El SNSP es un mecanismo de coordinación de acciones a nivel federal, estatal y municipal para propiciar la colaboración en materia de seguridad pública bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública, siendo este último la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas. Las acciones conjuntas que se acuerdan en el Sistema, se formalizan mediante la suscripción de convenios. De acuerdo con Moloeznik, algunos de los objetivos del sistema fueron la integración de una base nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales; la determinación de las políticas de seguridad pública; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; la realización de acciones y operativos conjuntos; la profesionalización de la masa crítica humana; entre otros.²⁹⁴

La Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fue creada con el fin de articular políticas nacionales sustentadas en la acción corresponsable entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno. La nueva propuesta en materia de seguridad pública que trajo consigo el SNSP presentaba avances para la profesionalización policial, y mostraba debilidades en cuatro aspectos: pérdida de relevancia del nivel municipal y sus necesidades; mecanismos de rendición de cuentas internos y externos; impacto de la carrera policial y formas de evaluación del desempeño.²⁹⁵

De acuerdo con López Portillo, a partir de mediados de los noventa, la delincuencia se elevó sustantivamente en México.:

“En el orden nacional, el número de presuntos delincuentes (...) [creció] entre 1980 y 1996 a un promedio anual de 14%, mientras que la población lo ha hecho a un ritmo de poco más de 2%. Es decir, la delincuencia registrada crece aproximadamente 7 veces más rápido

²⁹⁴ Moloeznik, Marcos. “Seguridad Pública, policía y transición política”, p.22 en Suárez de Garay, María Eugenia. José Carlos G. Aguiar (editores), *Policía, Seguridad y Transición Política-Acercamientos al estado del México Contemporáneo*, Cuadernos del CEDLA, Centre for Latin American Studies and Documentation Keizersgracht 397, 1016 EK Amsterdam, 2008.

²⁹⁵ Silva, op cit, p.6-7

Magdalena Alcocer Vega

que la población. Según el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 (PNSP), entre 1980 y 1994 la incidencia delictiva presentó un crecimiento en el fuero común en 102% y del fuero federal en 286%, en tanto la incidencia delictiva ponderada a través del número de sentenciados se incrementó en el fuero común 112% y en el federal 209%”.²⁹⁶

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 1995-2000, puso de relieve una serie de deficiencias en las policías de todo el país.²⁹⁷ A veintidos años de haberse publicado este documento, se encuentran las mismas preocupaciones en las instituciones policiales y en particular en el rubro de la capacitación y profesionalización. Entre los principales aspectos de este programa, se encontró lo siguiente:

- “Durante el sexenio 1989-1994 (del Presidente Carlos Salinas), la inversión en infraestructura policial preventiva –no considerando a las corporaciones de policía judicial– por cada mexicano, fue de 1 peso nuevo anual por habitante. Si esta cifra se ubica respecto a su porcentaje de participación en el PIB del país, se observa que el gasto destinado a la infraestructura policial en ese período representó solamente el .008 del PIB, (...) sin considerar el gasto administrativo y en salarios de las corporaciones policiales”.
- “Los bajos salarios policiales no son la única fuente de la corrupción entre la Policía Preventiva, incide también la ausencia de práctica y cultura profesional en la seguridad pública de nuestro país”. Otros factores asociados lo representan el cese o destitución injustificada o arbitraria, aunado a la escasa remuneración salarial con que cuentan por sus servicios. Así, la inestabilidad laboral se erige como otra condicionante de los bajos niveles de profesionalidad, además de que no permite la racionalización de la administración de los recursos humanos o materiales a mediano ni largo plazo, ni de un diagnóstico preciso sobre necesidades de actualización y resultados en los cursos de adiestramiento”.

²⁹⁶ López Portillo, Ernesto, “La policía en México: Función política y reforma. Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática-Retos para México y Estados Unidos”, *Smith Richardson Foundation*, México, 2000, p.16. En México existen dos categorías de delitos: del fuero común y del fuero federal. El fuero común lo constituye el ámbito espacial de validez y sanción de las normas de las entidades federativas y el fuero federal es el de las normas federales o generales de consecuente aplicación en todo el territorio nacional.

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>

²⁹⁷ PNSP 1995-2000 véase <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/345/3.htm?s=iste>

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

- “En esta concepción socioeconómica destaca que el origen social del personal policial es de las capas sociales menos escolarizadas y de escasos recursos económicos. De ahí que los requisitos de escolaridad sean mínimos y el salario también, con largas horas de trabajo en una gran diversidad de jornadas. Ello es generado, sin lugar a dudas, por la falta de controles y criterios de valoración, admisión y contratación del personal en los cuerpos de seguridad pública del país, de un sistema profesional de servicio público continuo, así como por la ausencia de un banco de datos sobre el personal de la seguridad pública y sobre su equipamiento”.
- “Un factor fundamental para la profesionalización policial es la formación o capacitación específica que reciben los aspirantes a ingresar a las corporaciones policiales. En nuestro país existen 58 instituciones de capacitación policial, de las cuales 17 son para policía judicial y 41 para la policía preventiva. En ellas se carece de textos, planes educativos, selección y formación y de programas de mediano o alto nivel académico que se encuentren común o mínimamente articulados”.
- “Atendiendo a sus fechas de fundación, se puede apreciar que la escolarización y la profesionalización policial es una política reciente. Por ejemplo, 21 de estas academias iniciaron labores en los años ochenta, en la década de los setentas iniciaron 4, 1 sola en el decenio posterior y en la presente se abrieron 4 más”.
- “...se carece de textos, planes educativos, selección y formación y de programas de mediano o alto nivel académico que se encuentren común o mínimamente articulados”.
- “La disparidad de criterios, tanto en la definición como en el perfil del policía preventivo o los objetivos académicos y estrategias pedagógicas, puede deducirse considerando también la escolaridad mínima que se requiere para ingresar al curso básico. Sólo 17 academias establecen un mínimo escolar: 12 piden secundaria, 3 piden primaria y 2 preparatoria. Las otras instituciones se limitan a requerir ‘conocimientos generales’.”
- “El reto de la educación en las corporaciones de seguridad pública es alto. La mayor parte de los policías mexicanos, 223,533 (55.6 %), se encuentra en el rango escolar “sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa”.
- De ellos, 99,450 (24.7%) están comprendidos en “secundaria incompleta y secundaria completa”; y 55,342 (13.7%) con preparatoria completa o incompleta, más aquellos con normal completa o incompleta 788

Magdalena Alcocer Vega

(0.19%) y “otros tipos de escolaridad” 23,618. Los bajos niveles de escolaridad entre el personal policial en activo podrían contextualizar una serie de circunstancias que obedecen tanto a la tradición “policíaca”, como a la carencia de una política de alto nivel en seguridad pública. Esto refleja la ausencia de planes y políticas bajo criterios de congruencia, sistematización y continuidad para la formación profesional regional o nacional de los policías. Incluso, hay suspensión constante de cursos y un escaso presupuesto para el desarrollo de estas actividades”.

- “En cuanto al personal docente de las academias, durante 1994 hubo 606 profesores con experiencia (127 policías, 99 militares, 380 civiles) y 40 docentes sin perfil profesional para evaluar la formación y especialización de éstos, debe considerarse que 202 de ellos se describen como “Técnicos o empíricos con experiencia”, que conocen limitadamente las necesidades y trabajos de prevención y del respeto y protección de los derechos humanos, que debieran caracterizar las técnicas de enseñanza para la policía profesionalizada”.
- “Es importante señalar que no existe un centro especializado en formación o capacitación de personal docente para policías, ni registro de estos capacitadores. Esto refleja la ausencia de planes y políticas bajo criterios de congruencia, sistematización y continuidad para la formación profesional regional o nacional de los policías. Incluso, hay suspensión constante de cursos y un escaso presupuesto para el desarrollo de estas actividades”.
- “En estas condiciones de baja escolaridad, tiene explicación causal la frase “el policía se hace en la calle”, que los propios elementos y funcionarios policiales utilizan para justificar su falta de valoración frente a la capacitación (el personal castigado es al que se envía a cursos) y la falta de comprensión de su relevancia”.
- “(...) se considera necesario revisar las políticas de selección, evaluación y planeación en la formación de recursos humanos, pues representa un gran riesgo formar a demasiadas personas en plazos muy cortos con bajos niveles de especialización y que además no permanecen en las instituciones”.

Dentro de las estrategias del PNSP 1995-2000 se incluyó: constituir la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el instrumento para diseño y desarrollo de la formación en todos sus niveles de los miembros de las instituciones policiales; obtener información sobre técnicas policiales y

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

avanzadas, tanto nacionales como extranjeras, para analizarlos e incorporarlos a los planes y programas de formación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, y promover esquemas normativos que permitieran actualizar y crear nuevos mecanismos de formación y profesionalización de las corporaciones de seguridad pública en estados y municipios.

López Portillo señala que este diagnóstico que presentó el propio Gobierno, mostraba la acumulación de un largo proceso histórico, donde no existieron estándares mínimos de calidad y control en la gestión de los recursos, y entre los componentes de esa descomposición en las instituciones policiales se encontraba: una carencia de bases jurídicas adecuadas a las necesidades cotidianas del policía; ausencia de sentido y márgenes en la actuación; arbitrariedad y amplia expansión de la corrupción a todos los niveles; improvisación en su actuar; insuficiente capacitación; escasa especialización y, por consecuencia, baja división de funciones.²⁹⁸

El 4 de enero de 1999, se publicó la Ley de la Policía Federal Preventiva (LPFP) adscrita a la Secretaría de Gobernación. Se trató de un esquema de unificación y reorganización de las policías administrativas de Migración, Fiscal Federal y Federal de Caminos, tradicionalmente integradas a la Secretaría de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público y la de Comunicaciones y Transportes, respectivamente. En materia de policía, se trató de la iniciativa más importante de la administración de Ernesto Zedillo, ya que se pretendió que fuera uno de los instrumentos primordiales en el desarrollo de la estrategia de coordinación operativa en el marco del SNSP.²⁹⁹ Asimismo, hubo un incremento en el estado de fuerza policial y un aumento exponencial en los recursos dedicados al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Según López Portillo, para el ejercicio fiscal de 1998, el Presupuesto de Egresos de la Federación destinó al SNSP recursos por \$2,721.7 millones de pesos, monto casi 12 veces más que lo ejerció en 1996 y ello significó que en 1996 dicho presupuesto era aproximadamente de \$226.5 millones de pesos indicando que los recursos crecieron casi en 40 veces.³⁰⁰

²⁹⁸ López Portillo, “La policía en México: Función política y reforma. Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática-Retos para México y Estados Unidos”, *op cit*, p.18. El autor señala que el documento fue muy importante en vista que reconocía la violación a derechos humanos por parte de las autoridades.

²⁹⁹ Ibid, p.26

³⁰⁰ Ibid, p.15

Magdalena Alcocer Vega

Al terminar el sexenio del Presidente Zedillo, diversos informes de organismos internacionales (Amnistía Internacional, *Humans Rights Watch*) documentaron violaciones a derechos humanos tales como tortura, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y desapariciones por parte de elementos policiales y militares.³⁰¹ Aunado a ello, el sexenio quedó marcado por un hecho lamentable de violencia policial. En 1995, en el vado de Aguas Blancas, agentes de la Policía Motorizada y Judicial del estado de Guerrero emboscaron a una camioneta que transportaba, desde el pueblo de Atoyacillo hasta Coyuca de Benítez, a campesinos y miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur que pretendían participar en un mitin en Atoyac de Álvarez.³⁰² Los policías acribillaron a diecisésis campesinos.

Para 1999, la Policía Federal Preventiva (PFP) estaba conformada por más de 11 mil elementos: 4 mil provenientes de la Policía Federal de Caminos; 5 mil militares, 700 agentes provenientes del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN) de la Secretaría de Gobernación. Las funciones policiales comenzaron a ser ejercidas por militares.³⁰³ Por otro lado, la participación de militares en la PFP soslaya recomendaciones internacionales, como la emitida en septiembre de 1998 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, donde se exhorta al Estado mexicano a “Que revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional de la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana”.³⁰⁴

El diagnóstico del PNSP 1995-2000 marcó un ejercicio sin precedentes ya que estuvo abierto a la consulta popular y partió del reconocimiento de la inseguridad, de la corrupción, de los abusos de autoridad y de las carencias en las instituciones policiales. El apartado relativo a la profesionalización partía del reconocimiento de la falta de criterios para el reclutamiento, admisión y contratación del personal, la mejora de los salarios policiales y de la falta de derechos de los policías ante despidos arbitrarios. También se mostraron

³⁰¹ Ibid, p. 18-19

³⁰² *La Jornada*, 28 de junio de 1995

³⁰³ Moloeznik, *op cit*, p.27. En 1996, el Gobierno invitó a los altos cargos militares del país a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública concediendo así a las Fuerzas Armadas un papel directo en el establecimiento de la política de seguridad pública.

³⁰⁴ López Portillo, Ernesto, *op cit*, p.36

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

criterios insuficientes para el reclutamiento, la admisión y contratación del personal, aunado a la ausencia de una base de datos de todo el personal a nivel nacional. Lo más llamativo es que el documento reconocía la profesionalización policial como una política reciente luego de 78 años en que fue promulgada la Constitución de 1917. La mayor parte de las academias policiales fueron fundadas en los años ochenta. Las razones aluden al control al que fue sujeto la policía por parte del régimen político. En lugar de que la policía sirviera a los ciudadanos, era utilizada para control social y político.

En la administración de Zedillo el centro del debate democrático era ocupado por la transición política y mientras se establecía una de las reformas electorales más importantes como la de 1996 que abría equidad en la contienda política para los partidos políticos, las corporaciones policiales permanecieron sin cambios y rezagadas.

3.4 La administración de Vicente Fox

México tuvo alternancia en el poder en el año 2000, luego de 71 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el paquete de leyes de esta administración se hizo una vinculación de la inseguridad pública al tráfico de drogas y la delincuencia organizada como amenaza a la seguridad nacional y se asumió el compromiso de luchar contra el narcotráfico con la detención de miembros de los carteles de la droga mexicanos.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2000-2006, los regímenes anteriores al de Fox, utilizaron el concepto y la práctica de la seguridad nacional como “(...) subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. En consecuencia, se desatendieron las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones del Estado”.³⁰⁵ En este PND se asumió que el gobierno autoritario desatendió las verdaderas amenazas pero vinculó seguridad nacional con seguridad pública equiparándolos, cito textualmente: “El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un

³⁰⁵ *Plan Nacional de Desarrollo*, DOF 30 de mayo de 2001, pp.93-94

Magdalena Alcocer Vega

importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho”.³⁰⁶ De acuerdo con Bailey y Dammert, la seguridad pública se refiere a la protección de personas, propiedades e instituciones democráticas frente a amenazas internas y externas; la seguridad nacional tiene que ver con la protección del estado mismo e integridad y soberanía territorial frente a amenazas de actores estatales o no estatales, como es el caso del crimen organizado transnacional y el terrorismo.³⁰⁷ Por tanto, hay un sinsentido en que el CISEN vele por la seguridad pública si es un organismo de inteligencia para atender amenazas a la seguridad nacional.

La escasa profesionalización de las policías mexicanas, el aumento en los índices delictivos y la desconfianza ciudadana sumaron para justificar la incursión cada vez mayor de los militares en tareas para combatir la delincuencia en México. Si bien es cierto que el proceso de militarización de la seguridad pública encuentra sus raíces en el pasado histórico, de la mano de la administración encabezada por Vicente Fox, se convierte en una práctica sistemática que se torna política de Estado.³⁰⁸ De acuerdo con Moloeznik, las tres razones para que los militares desempeñaran funciones de naturaleza policial fueron: el bajo nivel de profesionalización y la creciente desconfianza pública que se tiene en las policías; que las fuerzas armadas constituyen la única institución pública en la que confía el poder público y la sociedad mexicana; y porque el instrumento militar mexicano, por “tradición” se encuentra preparado para enfrentar situaciones el riesgo y amenazas de carácter interno.³⁰⁹

En el año 2000, se creó la Secretaría de Seguridad Pública (federal) la cual estuvo adscrita a la Secretaría de Gobernación durante la administración de Zedillo y donde operaba la Policía Federal Preventiva. Esta fue la primera vez que se creó una policía diseñada para instrumentar políticas de seguridad pública a nivel federal.

De acuerdo con Salgado y Treviño, una de las principales debilidades de la administración federal anterior a la del presidente Fox fue la falta de un sólido

³⁰⁶ Ibidem

³⁰⁷ Bailey, J. L. Dammert. *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, 2005, p. 11

³⁰⁸ Moloeznik, *op cit*, p. 27

³⁰⁹ Moloeznik, M.P., “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las Fuerzas Armadas Mexicanas”, *FLACSO Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, enero-junio, 19 (1-2), 2005.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

mecanismo institucional para arropar al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), por ello la SSP surge de un acuerdo entre Zedillo y Fox para erigirse como el brazo del Poder Ejecutivo Federal para prevenir el delito y contribuir al combate del crimen organizado mediante una perspectiva nacional que coordinara esfuerzos en los tres niveles de gobierno, generándose una simbiosis en términos de objetivos de la SSP y del SNSP.³¹⁰ La SSP estaría encargada de ejecutar los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Entre las medidas establecidas para fortalecer al SNSP estuvieron: mejorar la profesionalización, la tecnología, el presupuesto, la infraestructura penitenciaria, un sistema nacional de información, equipamiento e infraestructura e instancias de coordinación.

La creación en 2001 de la Agencia Federal de Investigación (AFI) adscrita a la Procuraduría General de la República constituyó el mayor esfuerzo en el sexenio en materia de modernización en investigación policial y reemplazaba a la Policía Judicial Federal. Esta última estuvo rodeada de escándalos de abusos y descrédito por la corrupción, una falta de mecanismos de supervisión y falta de entrenamiento y calidad del mismo, entre otros. La AFI pretendía solventar las carencias del pasado a través de lo siguiente:³¹¹

- Un servicio policial de carrera con mejores criterios de selección y un énfasis en la educación y la capacitación.
- Un proceso de promoción basado en el mérito, mejoras salariales, facilidades y equipamiento. Para 2005, se requería que los egresados de la AFI tuvieran un grado universitario.
- Una nueva planeación de la estructura policial, análisis táctico e investigaciones.
- Un énfasis en mejores estadísticas, flujo de información, tecnología e investigaciones, y bases de datos conocida como AFInet.
- Un enfoque en procesos y procedimientos claros basados en ISO-9001.
- Mejora en los mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo una oficina para investigar a los oficiales y otra para conducir las pruebas de control de confianza.

³¹⁰ Treviño, Ernesto. Juan Salgado y Angel Kuri, *Acciones y retos en materia de Seguridad Pública. Hacia la rendición de cuentas.*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Serie Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006, No. 9, México, 2005, p.12

³¹¹ Sabet, Daniel, “Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles”, *Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration, Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars-University of San Diego Trans-Border Institute*, 2010, p. 10

Magdalena Alcocer Vega

La creación de la AFI presentó la posibilidad de que una policía realizara a nivel federal investigación profesional del crimen organizado y delitos de alto impacto con técnicas especializadas. De acuerdo con Salgado y Treviño, la inversión en materia de tecnología y capacitación en la AFI no formaron parte de un programa integral de combate al delito a nivel federal, que concentrara las tareas de lucha contra el crimen organizado en una sola agencia con lo cual, la jurisdicción de la AFI se yuxtapuso con las jurisdicciones de la Policía Federal Preventiva y del Ejército, ambas instituciones facultadas para intervenir en cuestiones de narcotráfico y seguridad nacional.³¹²

En 2004, Fox promovió un proyecto de reforma al sistema de justicia penal y de seguridad pública centrado en cinco reformas al Sistema de Seguridad Pública y ocho al funcionamiento del Poder Judicial.³¹³ La propuesta para la reforma al Sistema de Seguridad Pública incluyó:

1. La creación de una Policía Federal. Se planteó que esta institución fusionaría a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y a la Policía Federal Preventiva (PFP). La Policía Federal actuaría bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación y sustituiría a la Secretaría de Seguridad Pública.
2. Otorgaría facultades investigativas a las policías federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinaran los fiscales (antes Ministerio Público), eliminando el mando orgánico del Ministerio Público sobre la policía.
3. Transformaría a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación, con autonomía constitucional. Se planteó que la Fiscalía dirigiría y supervisaría la investigación de la policía y acuse ante los tribunales. Los fiscales conservarían la dirección jurídica de la investigación y el proceso.
4. Integraría un Sistema Policial Nacional que contemplara la creación del currículo policial nacional y el sistema de carrera policial, mediante la estandarización de la profesionalización y equipamiento de los cuerpos policiales. De este modo, se generarían lineamientos precisos de ascenso y evaluación de la gestión policial, así como incentivos institucionales para promover el desarrollo de capacidades entre los policías. Además, integrar un sistema de inteligencia policial, fusionando inteligencia criminal con inteligencia para la prevención.

³¹² Treviño, *op cit*, p. 14

³¹³ Ibid, pp.15-17

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

5. Crear el Juez de Ejecución de Sanciones, para dar garantías jurisdiccionales a la solución de conflictos y vigilancia de la ejecución de las sanciones.

La propuesta de reforma en materia judicial incluyó:

1. La sustitución del actual sistema procesal escrito (semiinquisitivo), por el sistema acusatorio, adversarial y oral para fortalecer los principios del debido proceso, tanto para la víctima como para el imputado.
2. La presunción de inocencia en el texto constitucional.
3. Elevar la calidad de la defensa, eliminando la posibilidad de que un imputado pueda ser representado por una persona que no fuera Licenciado en Derecho; para ello se eliminó la figura de ‘persona de confianza’.
4. Garantizar que todas las declaraciones del imputado fueran ante el juez y en presencia de su defensor.
5. Crear salidas alternativas al juicio penal.
6. Establecer el proceso abreviado cuando hay acuerdo entre la defensa y la fiscalía, acerca de la imposición de la pena.
7. Creación de un sistema penal judicial para los adolescentes, que incluyera garantías de debido proceso.
8. Creación de una figura que controlara el proceso entre las partes previo al juicio, para garantizar el debido proceso y el equilibrio entre las partes.

Estas reformas no prosperaron en esta administración al no ser aprobadas por el Senado. De acuerdo con Salgado, mientras los Ministerios Públicos federal y estatal sigan dependiendo estructuralmente del Ejecutivo, no será posible que la investigación de los delitos sea completamente independiente e imparcial y tampoco tendrían un efecto directo en el acceso a la justicia de la mayoría de la población, si no van acompañadas de políticas públicas y programas efectivos para la capacitación, combate a la corrupción y mejoramiento en el desempeño de las fuerzas policiales, jueces, magistrados y personal penitenciario.³¹⁴

³¹⁴ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

En términos de presupuesto, se estima que de 1995 a 2000, se destinó a seguridad pública el monto de \$28,986 mdp (millones de pesos mexicanos), equivalente a 12% del total de presupuesto de seguridad y defensa para el sexenio, que fue de \$248,471 mdp.³¹⁵ Para el período 2001-2006, el presupuesto de seguridad pública se calculó en \$43,509 mdp, que equivalen al 14% del total del presupuesto de seguridad y defensa del sexenio que fue de \$313,564 mdp. La diferencia porcentual en el rubro de seguridad pública es de dos puntos, sin embargo, se hace evidente en los montos de egreso totales con la suma de todas las dependencias de seguridad y defensa.

El gobierno de alternancia de Fox, llevó a cabo una militarización en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. El diagnóstico de 1995-2000 del PNSP, no fue tomado en cuenta por la administración Fox para que se elaboraran políticas públicas integrales, que atendieran el rezago en el que se encontraban las instituciones policiales. De este modo, se hizo patente la consigna de que las políticas públicas en México expiran a los seis años en que entra una nueva administración, al ignorar el primer diagnóstico valioso que se generó en la administración de Ernesto Zedillo con el Programa Nacional de Seguridad Pública.

La creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), adscrita a la Procuraduría General de la República, fue el esfuerzo más relevante para la modernización en investigación policial y reemplazaba a la Policía Judicial Federal. Sin embargo, los especialistas señalan que la AFI no formó parte de un programa integral de combate al delito a nivel federal, que concentrara las tareas de lucha contra el crimen organizado en una sola agencia, por tanto sus funciones se empalmaron con las de la entonces Policía Federal Preventiva y el Ejército.

Las reformas enviadas al Congreso en materia penal y de seguridad no fueron aprobadas durante esta administración. El sexenio de la alternancia terminó con los sucesos en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco en mayo de 2006, donde se llevó a cabo un operativo policial que puso en evidencia

³¹⁵ Elaboración propia con datos de Aguayo, Sergio. Raúl Benítez Manaut(Editores) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con democracia (CASEDE)- Open Society, México, 2012, p.148. Los datos de los autores son del Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000 y 2000-2012. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El porcentaje corresponde al presupuesto que representa cada dependencia con respecto al total del presupuesto de seguridad y defensa para cada periodo sexenal. En el período 1995-2000 se toma en cuenta el presupuesto para el PNSP, ya que no existía la SSP.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

los problemas del funcionamiento de las organizaciones policiales, con serias violaciones de derechos humanos, detenciones arbitrarias, vejaciones contra mujeres, tortura y abuso de la fuerza pública.³¹⁶

El interés de abordar los estudios de los especialistas de reforma policial en la región latinoamericana fue para saber si México compartía algunos elementos comunes y para situarlo comparativamente en el contexto internacional con relación a factores como la confianza en la policía, las condiciones socioeconómicas, la corrupción, la cultura de la legalidad, la desigualdad y la exclusión. Todos estos elementos juegan un papel en la medida que influye en la dinámica social y del Estado para poder hablar o no, de provisión de seguridad como un bien público.

Los rasgos compartidos de México con la región, de acuerdo con los diagnósticos de muchos especialistas, ha sido la incapacidad para generar reformas duraderas y para consolidar carreras policiales. La democracia formal en México no trajo consigo la incorporación de principios democráticos en las instituciones de seguridad. La actuación policial dentro de un contexto democrático y los elementos con los que se relaciona implican la aplicación de la ley para la preservación del Estado de Derecho, el respeto a las garantías individuales y los derechos humanos, la rendición de cuentas de las corporaciones policiales hacia los ciudadanos, la transparencia y la legitimidad.

La incorporación del concepto de seguridad pública en México se ubica tan sólo veinte años atrás, durante la administración de Ernesto Zedillo. Este es el período donde se establecieron las bases de coordinación a través de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública para articular esfuerzos en los tres niveles de Gobierno. El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, logró establecer un ejercicio crítico de las corporaciones policiales vigente. Hoy en día, sigue pendiente establecer la profesionalización y la carrera policial, no sólo en la Policía Federal, sino en las policías estatales y municipales donde existen las mayores carencias y rezagos.

En la administración de Vicente Fox los militares incursionaron en tareas de combate al narcotráfico ante el crecimiento del fenómeno delictivo. Las recomendaciones de organismos internacionales al Gobierno mexicano han

³¹⁶ Véase *De Atenco a la reforma policial democrática: Una mirada propositiva en clave de reforma policial democrática y derechos humanos*. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, AC. Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), AC, 2006, México.

Magdalena Alcocer Vega

ido enfocadas en señalar la preocupación creciente por la incursión de militares en tareas de seguridad. Bayley destacó que la reforma policial democrática requería de la separación de la policía de los militares. Los soldados obedecen desde estructuras verticales y es menos frecuente que existan ejercicios de rendición de cuentas, aunado a que el uso de la fuerza es menos restrictivo y existe una mayor secrecía institucional. Los sucesos de Aguas Blancas en 1995 y de San Salvador Atenco en el 2006, tienen el común denominador de presentarse a final de sexenio y de señalar que a pesar de que administración tras administración pasan un sinfín de reformas en el Congreso en materia de seguridad, persiste la carencia de policías profesionales que sigan protocolos de detención para evitar abusos y vulneración de derechos humanos.

De acuerdo con Bayley, la clave para cambiar cualquier aspecto en la policía es la gerencia a través del cambio organizacional, donde la rotación de los actores dentro de las corporaciones policiales, o la reorganización de estructuras no son suficientes para traer la reforma. El elemento clave está en cambiar el sistema y principalmente la cultura organizacional. Es decir la alineación de la misión con la visión, dentro de una doctrina policial que refleje en los elementos las razones para fomentar una cultura de la legalidad, una ética policial y la protección de los derechos humanos. La falta de capacitación ha sido señalada por Samuel Walker como un elemento que reduce las posibilidades de institucionalización de la reforma. Durante el sexenio de Fox se iba delineando lo que sería el llamado “nuevo modelo policial”. En el siguiente capítulo se hablará de las reformas que se instrumentaron en la Policía Federal así como la estrategia que se llevó a cabo en el sexenio del Presidente Calderón, referente a la profesionalización y capacitación.