

Capítulo 5. Capacitación en el marco de la Iniciativa Mérida

La actuación policial en la democracia implica la aplicación de principios citados por Bayley, Walker y Marenin: servir a los gobernados, transparencia, rendición de cuentas, legitimidad y protección de los derechos humanos. El centro de la orientación de la reforma policial debe ser la incorporación de estos principios en las prácticas policiales.

En este capítulo, se explicarán los componentes del SIDEPOL entendidos como los microprocesos que Marenin describió, que afectan la implementación de las estrategias y políticas de la Policía Federal, descritos en maneras en cómo la policía es dirigida a todos niveles de la organización. Los cuatro niveles de análisis de Marenin se relacionaron con el reclutamiento, capacitación y permanencia de individuos con cualidades asociadas a lo que es ser un buen policía, con el apoyo a una cultura policial informal que consagre normas democráticas, con arreglos organizacionales que propicien un sentido de objetivos compartidos en todos los niveles jerárquicos y la inclusión de la sociedad civil y actores clave para apoyar las reformas democráticas en la policía. El mantenimiento del orden democrático requiere análisis y evaluación de prácticas adoptadas y la capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes. La organización debe tener la capacidad de evaluar su propio desempeño y de tomar acciones correctivas.

Las lecciones que Bayley formula en cuanto a la cooperación que los EEUU asistió, dan un marco de referencia y serán utilizadas para evaluar el proceso desarrollado con la implementación de la Iniciativa Mérida en México para la capacitación policial, enmarcada en tres cursos de la Policía Federal en la primera fase del programa en 2009-2010. La capacitación y la formación policial son un componente imprescindible de las reformas policiales que debe estar respaldado por el cambio organizacional en el sistema y en la cultura de la corporación. No sólo la falta de capacitación, sino la calidad de la misma reducen las posibilidades de institucionalización de la reforma policial.

Magdalena Alcocer Vega

5.1 Sistema Integral de Desarrollo Policial

La profesionalización y la capacitación fue un área de desarrollo muy importante de la reforma de la Policía Federal, en cuanto a que estableció por primera vez criterios de homologación de procesos y políticas de formación, la definición de una carrera policial, un sistema de ascensos, disciplinario y de seguridad social.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que profesionalización es el proceso permanente y progresivo de formación, que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las instituciones policiales.⁴¹⁹ De acuerdo con Saín, la reforma del sistema de educación policial tiene tres grandes dimensiones, una dimensión normativa; una dimensión organizacional; y una dimensión funcional, que es la más compleja y que en el fondo, constituye el corazón de la reforma institucional, dado que comprende la reestructuración de las prácticas institucionales, del conjunto de valores, culturas, rutinas y hábitos institucionales dentro de la institución.⁴²⁰ Marenin señaló con relación a este último punto que la instrucción formal o lo que la Policía Federal llama formación inicial, sólo es una pequeña experiencia en la vida de un oficial y que es siempre confrontada por la cultura policial. El cambio de prácticas institucionales es el centro de la reforma policial y a menos que el policía vea que los valores democráticos encajan en su cultura y patrones de trabajo, cualquier intento para enseñar, reformar y hacer a los policías sujetos de rendición de cuentas fracasarán. Esta sección trata sobre la implementación del Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) para poder enmarcar el análisis, en la siguiente sección, de los cursos de capacitación internacional que fueron parte de la Iniciativa Mérida.

Para ejecutar las nuevas capacidades operativas y técnicas de la Policía Federal a través de la profesionalización de los recursos humanos, se creó el SIDEPOL. Este sistema tiene su fundamento legal en el artículo 72 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Los cuatro componentes del sistema son: Servicio Profesional de Carrera Policial, Programa Rector

⁴¹⁹ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Artículo 98, publicada en el DOF, 2 de enero de 2009

⁴²⁰ Sain, , “La educación policial en la Argentina...”, *op cit*, p. 32 <http://www.cuadernos-seguridad.gov.ar/cuadernos.php?start=3&p=2>

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

de Profesionalización, Régimen Disciplinario y Sistema Complementario de Seguridad Social.

Servicio Profesional de Carrera Policial

La carrera policial tiene los siguientes fines:⁴²¹

1. Brindar un mejor servicio al ciudadano y al Estado, al asegurar al policía un desarrollo pleno de sus capacidades y desarrollo profesional en condiciones de certeza.
2. Garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el empleo.
3. Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de las instituciones.
4. Fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional y reconocimiento de los integrantes de las instituciones policiales.
5. Instrumentar e impulsar la formación y profesionalización permanente de los integrantes de las instituciones policiales para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios (tiene como herramienta esencial el modelo de evaluación y control de confianza). Las evaluaciones de control de confianza incluyen el reclutamiento, selección, ingreso, profesionalización, certificación, asimilación, permanencia, promoción, estímulos y reconocimientos, así como la conclusión del servicio.⁴²²

Como ya se había señalado, se establecieron criterios homologados de evaluaciones de control de confianza a nivel federal, estatal y municipal. Estas evaluaciones se realizan de manera idéntica a todos los policías, sin importar el rango. Sin embargo, el nivel de responsabilidad que tiene un oficial primero en un municipio, no es igual a la de un Director General en un área de Inteligencia que maneje información sensible. Por tanto, es paradójico que no sean diferenciadas.

⁴²¹ Sistema Integral de Desarrollo Policial, SSP Gobierno Federal, p.12

⁴²² Ibid, p. 37 La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las Instituciones policiales se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

Magdalena Alcocer Vega

Se definió también una estructura aplicable a nivel nacional de categorías y niveles jerárquicos, funciones, responsabilidades y perfiles para las tareas policiales de investigación, prevención y reacción. Se estableció el grado académico y la capacitación específica para cada nivel jerárquico, así como el nivel de ingreso. Estas evaluaciones son un componente del Sistema Profesional de la Carrera Policial, las cuales son un requisito de ingreso y permanencia en las policías en los tres niveles de gobierno y consisten en una prueba médica toxicológica y entrevista clínica, una evaluación psicológica, una investigación de entorno socioeconómico y la más controvertida ha sido el uso del polígrafo, llamado comúnmente detector de mentiras. De acuerdo con Archbold, en los Estados Unidos los exámenes de polígrafo no son utilizados frecuentemente para los procesos de contratación comparados con otros métodos y técnicas y sólo el 50% de las agencias locales de policía requieren que los aplicantes se sometan a la prueba.⁴²³ Esta práctica se ha vuelto menos común en el tiempo, porque es cara y la precisión de la misma ha sido cuestionada en la corte en aquel país. Incluso, se ha sugerido que si las agencias policiales eligen utilizar este método de escaneo, deberían utilizarlo para disuadir a la mentira en lugar de detectarla y los resultados de un examen de este tipo no deben ser ponderados tan fuertemente como las otras partes del proceso de selección, ya que la exactitud de sus resultados es discutible.⁴²⁴ Meyer también argumenta que los exámenes de polígrafo en México han sido problemáticos, ya que aplicar estas evaluaciones requiere años de experiencia y con los cambios en la ley, miles de poligrafistas fueron entrenados sin tener la experiencia necesaria para aplicarlos.⁴²⁵ Estas evaluaciones no sólo son requisito de ingreso en las corporaciones, sino que la ley marcó que serían requisito también para la permanencia y se estipuló que se realizarían cada dos años.

Según Silva y Martínez:

“...los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño aparecieron como el candado o cláusula de control institucional del total de los componentes del desarrollo policial y su función se centra en verificar, controlar y evaluar la idoneidad del personal para su ingreso, permanencia, desarrollo y promoción en las instituciones de seguridad pública, no sólo policial. Es decir, de la misma forma

⁴²³ Archbold, Carol A., *Policing- A text/reader*, North Dakota State University, Sage Pbns, 2013, p.171

⁴²⁴ Ibidem

⁴²⁵ Meyer, *op cit*, p.12

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

sirven para determinar «perfiles» (selección e ingreso) que para medir confiabilidad o desempeño, sin mayores elementos normativos que pudieran diferenciar o graduar su uso así como su impacto en el personal tratándose de la permanencia dentro de la corporación”.⁴²⁶

Las evaluaciones de control de confianza emiten una certificación (prueba de que los policías fueron evaluados periódicamente para comprobar el cumplimiento de perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos) que tiene por objeto “reconocer habilidades, destrezas, actitudes, conocimientos generales y específicos para desempeñar sus funciones, conforme a los perfiles aprobados por el Consejo Nacional”.⁴²⁷ La profesionalización es “el proceso (...) de formación (...) para desarrollar competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las instituciones policiales”.⁴²⁸

El modelo de las evaluaciones de control de confianza centra su atención a nivel individual (oficial de policía) como componente de la corrupción y no en toda la organización como Walker describe en sus planteamientos, donde las reformas de rendición de cuentas y de vigilancia de la conducta policial están centradas en el cambio organizacional y en mejoras en toda la organización a través del cambio de la cultura de un departamento policial, con el propósito de desarrollar normas informales de conducta profesional y un hábito de reportar e investigar casos de mala conducta.⁴²⁹

Walker se refirió a los sistemas de recompensas y promociones como una manera de lograr el cambio organizacional. Esto incluye la evaluación del desempeño del oficial y para efectuar decisiones sobre promociones de ascensos. En los documentos gubernamentales no hay referencias para saber cómo se evalúa el desempeño de los oficiales. Se dice que se aplican evaluaciones de control confianza como instrumento para saber si un policía es confiable o no, para ver si cumplen con un perfil, permanencia y promoción. El reglamento de la Ley de la Policía Federal establece en el artículo 101, fracción XII correspondiente a la Dirección General de Control de Confianza lo siguiente: “Mantener actualizado y controlar el acervo de

⁴²⁶ Silva, *op cit*, p. 11

⁴²⁷ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el DOF 2 de enero de 2009, Artículo 96 y 97

⁴²⁸ Ibid, Artículo 98

⁴²⁹ Walker, 1^a ed, *op cit*, p. 358

Magdalena Alcocer Vega

información referente al ingreso, evaluación, desempeño y superación del personal”.⁴³⁰

Un funcionario entrevistado de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) para efectos de este trabajo, señaló que no hay una vinculación del área de control de confianza con el SIDEPOL y apuntó que, de este modo, no hay una retroalimentación entre las áreas para identificar oportunidades de capacitación o especialización de los perfiles de los elementos.⁴³¹

Si la Dirección General de Control de Confianza y la Dirección General de Servicio Profesional de Carrera no están vinculadas, se afecta el desarrollo y continuidad de la carrera policial porque no hay una ruta para evaluar continua y rutinariamente la estructura y el impacto de la capacitación. Los controles de confianza reconocen habilidades y destrezas al igual que el servicio profesional de carrera, pero son áreas que no están vinculadas y no hay retroalimentación para identificar oportunidades de capacitación y especialización de perfiles. Los controles de confianza sólo deberían comprobar el cumplimiento de perfiles de personalidad, éticos, socio económicos y médicos, hay una falta de claridad de las funciones de las áreas desde el diseño de la ley.

Bayley y Walker resaltaron que el personal debía ser evaluado en términos de su desempeño con objeto que se reflejara en las promociones, asignaciones y alzas de sueldos.⁴³² Los sistemas de ascenso en la escala jerárquica deben estar basados en el mérito y en igualdad de condiciones para todos los miembros de la organización. Las evaluaciones de desempeño deberían dar resultados de cómo los oficiales se desempeñan de acuerdo a los nuevos valores y familiarizar al policía con lo que se espera de él en la organización. Las evaluaciones de control de confianza miden una cierta confiabilidad, aunque se ha expuesto que son falibles.⁴³³ Si el sistema de promociones y recompensas muestra que las decisiones de ascenso no están basadas en el mérito, sino en decisiones políticas o favoritismos por falta de un sistema sólido de carrera, pierde sentido para el policía lo que se espera de él dentro de la organización. Si el oficial observa que se rompen las reglas en algo tan trascendente como su carrera policial, es lógico que pierda credibilidad el sistema que a nivel

⁴³⁰ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el DOF 2 de enero de 2009.

⁴³¹ Entrevista bajo consentimiento anónimo, realizada en CNS 11 de marzo de 2015, 19:00 horas.

⁴³² Bayley, *Democratizing police...*, op cit, p.20 y Walker, S.&T.Ikerd, op cit, p.10

⁴³³ Seelke, C. R., & Finklea, K. M., *Mexico's New Administration: Priorities and Key Issues in U.S.-Mexican Relations*, Library of Congress, Washington D.C. Congressional Research Service, 2014, p.16

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

discursivo le promete una carrera en condiciones de igualdad para ascender, pero que en la práctica muestra que las decisiones no están basadas en el mérito.

De acuerdo con la entrevista realizada a Carl Risheim, Director de Programa en Colombia del ICITAP (International Crime Investigative Training Assistance Program) –Programa Internacional de Asistencia para la Formación en Investigaciones Criminales– de la División Criminal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, y quien fuera Director de Programa para México de 2010 a 2014, señala los siguientes retos para la carrera policial:

“El reto más grande es realmente darles una carrera profesional que sea bien reenumerada y que les ofrezca una calidad de vida. Para lograr esto es necesario tener estándares mínimos para la selección, entrenamiento y desarrollo de la carrera del oficial. Desde el inicio, la institución tiene que marcar ese estándar mínimo de ingreso para asegurar que las personas que entren realmente tengan las cualidades necesarias para hacer el trabajo. Hay que minimizar el porcentaje de personas que no pueden cumplir con la formación y aun peor que no les interesa brindar un buen servicio. Alguien interesado en quedarse en la carrera tendrá que ver que tendrá oportunidades de avance, un buen salario y beneficios para las familias. De igual manera, debería ver exactamente lo que necesita para avanzar en su carrera. Esto no debe ser por palanca, ni contactos políticos, sino por una carrera establecida con todos los requerimientos educativos y de experiencia claramente identificados para progresar en la carrera. El funcionario debería ser evaluado, no por cuantos años de servicio tiene, ni sólo por cuantas capacitaciones ha tomado, sino por la calidad de servicio que ha brindado. Pero para poder evaluar, hay que tener estándares para identificar los criterios específicos en que se va evaluar. Hay que evaluar el desempeño y hay que capacitarles para tener éxito en sus futuros roles. Los líderes no nacen, se hacen y la institución tiene que desarrollar los futuros líderes desde temprano en la carrera. Para que la institución se desarrolle con el tiempo tiene que tener funcionarios con amplia experiencia. Siempre habrá la necesidad política de nombrar personal ejecutivo en cargos importantes, pero no debería ser la gran mayoría de puestos. De nuevo, con estándares muy claros para cada puesto le facilita identificar el mejor candidato y si la persona no cumple con los requerimientos, pues no se le debe contratar y especialmente en puestos de mando. Si los miembros de la institución ven que los puestos ejecutivos de la institución se lo

Magdalena Alcocer Vega

dan a alguien sin experiencia, sólo refuerza el pensamiento que nunca tendrá la oportunidad de llegar a ese nivel. Tal vez el reto más grande es cambiar la imagen de la policía frente a la sociedad civil. Esto toma tiempo y es totalmente posible y se logra con la profesionalización real de los cuerpos policiales y con la participación activa de la sociedad en este proceso”.⁴³⁴

Los buenos policías son los que en la evaluación de desempeño y en el rubro capacitación, demuestran que son los mejores, y en el sistema de ascenso, el desempeño funcional –no desempeño de legalidad– y la capacitación, son los dos ejes centrales para determinar quién asciende y quien ocupa tal o cual cargo y el sistema de formación y capacitación tendría que ser el piso básico para este tipo de cuestiones.⁴³⁵ Una de las prácticas en Argentina es que el sistema tradicional de educación policial se asentaba en la ausencia de un régimen de formación y/o capacitación policial como instancia central –junto con el desempeño profesional– para las promociones para el ascenso al grado jerárquico superior y para la ocupación de cargos orgánicos de conducción, dos pilares fundamentales de todo régimen profesional policial. Saín señaló que la formación de base o la capacitación especializada no constituía los parámetros centrales en la determinación de los ascensos y de la ocupación de los cargos orgánicos de dirección, es decir, que todo lo que tenía que ver con la formación y capacitación del policía no incidía en los mecanismos y en los dispositivos por los cuales se determinaba el ascenso del personal o la ocupación de un cargo.

Existen ciertos cursos que son requeridos para ascender en la escala jerárquica al interior de la PF. La formación inicial contempla seis meses de duración, para quienes ingresan al grado jerárquico de policía y para los grados de Policía (primero, segundo y tercero) suboficial, oficial y subinspector, se deberán tomar los cursos de actualización. En el caso de los grados de Inspector, Inspector Jefe e Inspector General se deben concluir los cursos de especialización para la promoción que consiste en dos componentes de formación intermedia (para elevar capacidades técnicas de investigación, prevención y reacción) y capacitación específica para formar expertos.⁴³⁶

⁴³⁴ Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

⁴³⁵ Saín, “La educación policial en la Argentina...,” *op cit*, p.43

⁴³⁶ García Luna, *op cit*, p. 70

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

A nivel discursivo, los mecanismos de evaluación de control de confianza se establecieron como la panacea para el combate a la corrupción. Las palabras “depuración policial” fueron las más citadas a nivel discursivo para mencionar los avances en las evaluaciones. Los actores del sector seguridad (SNSP, SSP, PF, PGR) establecieron el término como el objetivo a alcanzar y terminar con el mal endémico de la corrupción. La administración presidencial actual ha colocado como argumento que la certificación o evaluaciones de control de confianza fracasaron, con el objetivo de impulsar la iniciativa de mando único donde los municipios transferirían su función de seguridad a las policías estatales.⁴³⁷ Sin embargo, no hay a la fecha una estrategia alternativa para el tema de las evaluaciones de control de confianza, salvo un cambio en la ley de efectuar las mismas cada tres años, y no cada dos. De acuerdo con datos de noviembre de 2014 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se evaluó al ciento por ciento de los elementos policiacos federales, estatales y municipales. Los resultados: 59 mil 286 elementos de los cuerpos federales pasaron los exámenes y tres mil 516 no lo aprobaron, que representan el seis por ciento; a nivel estatal, 178 mil 427 elementos aprobaron y 20 mil 521, que equivalen a 10 por ciento, reprobaron; y a nivel municipal hay 117 mil 334 elementos policiacos que pasaron los controles de confianza y 38 mil reprobaron, es decir 13 por ciento.⁴³⁸

Programa Rector de Profesionalización

Son el conjunto de programas de estudio para la formación de servidores públicos y tuvo como objetivo la homologación de la formación inicial y continua. Los cursos de formación continua son para desarrollar competencias, habilidades y capacidades e incluyen cursos de actualización, especialización, promoción y alta dirección. Para elementos operativos existen cursos de actualización, que tienen actividades como tiro con arma larga, metodología y técnicas de investigación, operaciones encubiertas, respuesta inmediata ante amenaza de bomba y defensa personal.⁴³⁹

Asimismo, hay capacitación especializada para el desarrollo de habilidades particulares para atender los delitos como el tráfico de drogas, lavado de activos, secuestro y extorsión. Por ello, se imparten cursos en temas del panorama

⁴³⁷ <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/12/03/995625>

⁴³⁸ Ibidem

⁴³⁹ García Luna, *op cit*, p. 73

Magdalena Alcocer Vega

jurídico sobre la delincuencia organizada, técnicas de investigación financiera, prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita, análisis y tratamiento de la información, técnicas avanzadas de entrevista y comunicación no verbal y formación de agentes encubiertos.

En la Policía Federal, se estableció como proceso de formación el esquema de competencias. De acuerdo con Saín, esto es la formación y capacitación policial asentada en la producción de capacidades y destrezas profesionales específicas derivadas de las labores ocupacionales y las tareas básicas propias de los agrupamientos y especialidades policiales correspondientes, tendiendo siempre a un entrenamiento dinámico y permanentemente actualizado en función exclusivamente del desarrollo eficiente de las labores y tareas específicas correspondientes a esos agrupamientos y especialidades, y a la resolución correcta de problemas e incidentes propios del trabajo policial.⁴⁴⁰ Saín menciona que con base en los perfiles profesionales del policía que se requiere, se forma, capacita y adiestra a lo largo de toda su carrera sobre la base de un conjunto de saberes y destrezas que requieren esos perfiles, descartando la formación y capacitación policial asentada en grandes conocimientos enciclopédicos. El SIDEPOL desarrolló 37 perfiles que contienen las funciones y responsabilidades de cada uno de los 13 grados jerárquicos. Entre los retos principales que se plantearon para su óptima implementación estuvieron: el financiamiento, la formación de docentes, actualización continua del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, en el cual se incluye el historial académico y formativo de cada integrante.⁴⁴¹

Régimen Disciplinario

Se conformó una Unidad de Asuntos Internos y el Consejo Federal de Desarrollo Policial, como mecanismos para evaluar desviaciones de la actuación policial. La Unidad de Asuntos Internos tiene facultades para realizar investigaciones a través de la intervención de investigaciones telefónicas, operaciones encubiertas y usuarios simulados, es decir, policías que se hacen pasar por ciudadanos para evaluar la relación de la policía con la comunidad. Por su parte el Consejo, es responsable de supervisar el régimen disciplinario y el Servicio Profesional de Carrera Policial.

⁴⁴⁰ Sain, “La educación policial en la Argentina...”, *op cit*, p.40. Al respecto el Saín subraya: ¿Hacemos académicos policías que pueden dar grandes conferencias o hacemos policías portadores de competencias –conocimiento y destrezas– por perfil de especialidad que lo conviertan en un funcionario eficiente?

⁴⁴¹ Székely Pardo, Miguel (Coord), *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La construcción de una Policía Profesional en México*, SSP- CIES (Centro de Investigación y Estudios en Seguridad) México, 2012, p.47

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

Sabet y Olson señalan que en 2011, momento en el que publicaron su análisis sobre el régimen disciplinario, la Dirección General de Servicio Profesional de Carrera y Régimen disciplinario estaba desarrollando (sin completar) directrices claras (manuales), es decir, sanciones sobre las consecuencias de las conductas apropiadas como medio para disuadir el mal comportamiento y quedó pendiente la realización de estudios sobre las causas estructurales de la conducta inapropiada.⁴⁴² Aun cuando en el Reglamento se señaló la necesidad de elaborar dichos materiales y se asignó esta tarea a una dirección dentro de la Policía Federal, dicha dirección estuvo saturada con responsabilidades de reclutamiento y, al momento de la producción del estudio, la elaboración del material complementario apenas había comenzado. También apuntan que, anteriormente, se reinstalaban a elementos acusados de conducta indebida, pero con la enmienda al Artículo 123 de la Constitución, se estableció que si un agente es despedido de la corporación por cualquier razón, no puede ser recontratado, aunque el resultado del juicio determine que fue injustificado. En este sentido, los altos niveles de corrupción demandaron la imposición de medidas cuestionables por ir contra de los derechos laborales policiales con la posibilidad de que se presenten criterios políticos para destituir del cargo a algún oficial.

El área de Asuntos Internos necesita enfocar más tiempo en investigar y procesar ofensas serias, más que infracciones disciplinarias menores, ya que el 80% de los casos están relacionados con ausencias cuando los agentes habían desertado de la corporación, y un 5% de los casos del año 2011 estuvieron relacionados con delitos serios como extorsión, violencia física e insubordinación.⁴⁴³ Los autores explican que las estructuras existentes para detectar y perseguir los casos disciplinarios se han visto rebasadas por infracciones menores, dejando pocos recursos para atender las faltas disciplinarias graves. Por otra parte, señalan que la Unidad de Asuntos Internos para 2011, contaba con 107 empleados y se informó de la acumulación de 10 mil casos, lo que significa que estaba rebasada en vista del crecimiento exponencial en el estado de fuerza.

En las entrevistas que realizaron Sabet y Olson, se puso de relieve la prioridad que se dio a los exámenes de control de confianza por encima del desahogo de los casos que competen a la Unidad de Asuntos Internos y se percibe que estos

⁴⁴² Ibidem, pp. 107-108

⁴⁴³ Sabet, D. Eric Olson, “El régimen disciplinario de la Policía Federal” en Székely, *op cit*, pp.115-116

Magdalena Alcocer Vega

mecanismos son la pieza central de los esfuerzos de la Policía Federal por desalentar la mala conducta policial: “...algunos elementos señalan varios casos en los que policías de alto nivel fueron hallados culpables de colusión con el crimen organizado, a pesar de haber sido sometidos- en múltiples ocasiones y aprobadas cada vez- a las pruebas de control de confianza”.⁴⁴⁴ Entre los retos para el área de Asuntos Internos, está la consolidación de mecanismos de denuncia interna y el desarrollo de instrumentos para atraer casos graves, tener la suficiencia presupuestaria para su operación, desarrollo de manuales que especifiquen las sanciones y el desarrollo de mecanismos para vincular la información del área de control de confianza con la de asuntos internos para la detección de casos potencialmente graves. En términos de la evaluación del sistema de rendición de cuentas policial de la PF, las áreas creadas comenzaron a funcionar dos años antes del final del periodo de gestión de la administración de ex Presidente Calderón. Un elemento imprescindible del que carece el área de Asuntos Internos y del cual no se habla son los mecanismos de vigilancia externa para dar voz a las preocupaciones ciudadanas.

De acuerdo con el Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito:

“Existen muchas formas en que pueden estructurarse los mecanismos de supervisión para la presentación de quejas. (...) pueden existir organizaciones no gubernamentales o grupos de interés independientes que siguen de cerca la actividad policial y la miden en función de las normas internacionales de conducta. Es frecuente que existan conjuntos diferentes de procedimientos para los casos de faltas de conducta de procedimiento o administrativas leves, por un lado, y, por el otro, de actos ilícitos o delictivos. Las primeras pueden ventilarse a nivel local e interno, en tanto que las segundas se someten a juicio ante tribunales oficiales”.⁴⁴⁵

Sistema Complementario de Seguridad Social

Se trata de la extensión de la prestación de servicios de salud, sociales y laborales. Bayley señaló que los oficiales de policía no cambiarán su comportamiento a menos que perciban que es en su propio interés hacerlo.

⁴⁴⁴ Ibid, p.115

⁴⁴⁵ Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal, Integridad y responsabilidad de la policía, Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito, 2010, p.8 , http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Criminal_Justice_Information_Spanish.pdf

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

Para Ungar, la vigilancia y la gerencia debían acomodarse a las realidades diarias del mantenimiento del orden y los policías resienten las difíciles condiciones de llevar a cabo tareas complejas sin compensación financiera y reconocimiento social que tienen otras profesiones.⁴⁴⁶ La Policía Federal incluyó prestaciones a los trabajadores, como seguridad social, seguros de accidentes, préstamos de vivienda, beneficios de salud.

La política de profesionalización de la administración del ex Presidente Calderón estableció a través del SIDEPOL criterios de homologación en las políticas de formación para los tres órdenes de gobierno, la definición a nivel normativo de una carrera policial, un sistema de ascensos, prestaciones de seguridad social y de seguros en caso de accidentes. La reforma policial no caminó de manera paralela a nivel federal y estatal, ya que al terminar el sexenio aún no estaban terminadas las evaluaciones de control de confianza en las fuerzas policiales estatales, ni estaban implementados sus sistemas integrales de desarrollo policial.⁴⁴⁷ Sólo uno de cuatro estados de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal había completado las evaluaciones de los policías municipales y estatales.

En la Policía Federal se logró la definición de perfiles de puesto, el desarrollo de tabuladores salariales por grado y la cooperación con instituciones de educación superior para temas de reclutamiento y profesionalización. El cambio más visible de la reforma policial fue el aumento sustantivo del estado de fuerza, si se toma en cuenta que a principios de la administración operaron con apenas 6 mil elementos y el sexenio terminó con casi 37 mil policías.

Es muy preocupante que el Sistema Profesional de Carrera Policial no esté vinculado con el área de Control de Confianza y que no haya tenido retroalimentación para identificar oportunidades de capacitación o especialización de los perfiles de los elementos. Un área de control de confianza no debería tener el control de todo el sistema de desarrollo policial. Las evaluaciones de desempeño serían las indicadas para determinar los ascensos y promociones y lógicamente apoyadas de un sistema de control de confianza. En todo caso, deberían hacerse por ambas áreas, pero donde el peso recaiga en el Sistema Profesional de Carrera Policial. Los ascensos deberían estar basados en un sistema meritocrático que otorgue condiciones de equidad a

⁴⁴⁶ Ungar, *op cit*, p. 320

⁴⁴⁷ <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/202795.html> y <http://www.eluniversal.com.mx/notas/796273.html>

Magdalena Alcocer Vega

los candidatos para ocupar una vacante a través de un concurso abierto y transparente que genere igualdad de oportunidades.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, señala que los elementos clave para una rendición de cuentas efectiva son una capacitación adecuada inicial o básica y continua, que haya una supervisión adecuada que apoye a los oficiales para el desempeño de sus deberes y para que sean reportados correctamente, una cultura laboral que promueva la transparencia y la evaluación, el monitoreo de acciones policiales y operaciones por la policía y por órganos externos, que existan procedimientos de quejas ciudadanas y en cuerpos independientes.⁴⁴⁸ En la siguiente sección se abordará la capacitación internacional de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida.

5.2 Iniciativa Mérida

La iniciativa toma el nombre de la capital del estado de Yucatán, donde los expresidentes George W. Bush y Felipe Calderón establecieron en 2007, los acuerdos para su desarrollo. Este programa se planteó como un esfuerzo de cooperación de seguridad entre México y Estados Unidos. El programa también abarcaría América Central y posteriormente financiamiento para Haití y República Dominicana. Aunque existieron en el pasado instancias de cooperación en la relación bilateral México-Estados Unidos, la Iniciativa Mérida (IM) marca por vez primera la solicitud de asistencia del ex Presidente Calderón para fortalecer la capacidad institucional para responder al crimen organizado, aunque anteriormente ya había cooperación en términos de equipo y entrenamiento de unidades especializadas de policía y militares. De acuerdo con Olson, la Iniciativa Mérida fue más allá al incluir entrenamiento y ayuda administrativa para las agencias de aplicación de la ley y el sector de justicia y es atípica en el sentido que no involucra “apoyo presupuestal” o “pagos en efectivo” a los países receptores, sino que implica asistencia en especie en forma de equipo, capacitación y colaboración técnica.⁴⁴⁹

Al tratarse de un ejercicio bilateral inédito se tuvieron que generar y ajustar mecanismos administrativos y de gestión de proyectos de cooperación,

⁴⁴⁸ *Handbook on police accountability, oversight and integrity*, United Office on Drugs and Crime (UNODC) Criminal Justice Handbook Series, New York, 2011, p.6 http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf

⁴⁴⁹ Olson, Eric , *Six Key Issues in U.S- Mexico Security Cooperation*, Wilson Center, Washington DC, 2008 p.1 en <http://www.wilsoncenter.org/publication/six-key-issues-us-mexico-security-cooperation>

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

incluyendo la Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida.⁴⁵⁰ Se ejercieron plenamente recursos por mil millones de dólares, de los mil 400 millones asignados por el Congreso estadounidense para los años fiscales 2008, 2009 y 2010. Es un monto ciertamente insuficiente en términos del total asignado, pero no hay que perder de vista que equivale al total de la cooperación recibida en las dos décadas previas.⁴⁵¹ Del año 2000 a 2006, se asignó un monto de \$400 millones de dólares.⁴⁵² Para septiembre de 2012, las cantidades totales aprobadas por el Congreso estadounidense llegaron aproximadamente a \$1,100 millones de dólares, es decir, cerca del 70% del total aprobado hasta esa fecha.⁴⁵³ De acuerdo con información de 2014, entre 2008 y 2014, el Congreso de EEUU ha asignado \$2,400 millones de dólares (mdp) para los programas de la Iniciativa Mérida y de este total, más de \$1,200 mdp han sido para capacitación, equipamiento y asistencia técnica.⁴⁵⁴

Cuadro 10. Presupuestos de la Iniciativa Mérida para México según cuenta de asistencia Años Fiscales (FY) 2008-2015 (en millones de dólares)

Account	FY2008	FY2009	FY2010	FY2011	FY2012	FY2013	FY2014 (est.)	Account Totals	FY2015 Request
ESF	20.0	15.0	15.0 ^a	18.0	33.3	32.1	46.1	179.5	35.0
INCLE	263.5	406.0	365.0	117.0	248.5	195.1	148.1	1,743.2	80.0
FMF	116.5	299.0	5.3	8.0	N/A ^b	N/A	N/A	428.8	N/A
Total	400.0	720.0	385.3	143.0	281.8	227.2	194.2	2,351.5	115.0

Fuente: Seelke, C.R., & Finklea, K.M. (2014), p. 7

ESF: Fondo de Apoyo Económico

INCLE: Control Internacional de la Drogas y Aplicación de la Ley

FMF: Financiamiento Militar Extranjero

⁴⁵⁰ <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/en/comunicados/665-267>

⁴⁵¹ Embajador Julián Ventura Valero, “La visión diplomática de México en América del Norte: Esfuerzos económicos y de seguridad”, p.95 en Rodríguez Suman, Abelardo (coordinador), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y a dónde queremos ir?* Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México-Universidad de Guadalajara, México, 2012, 1016 p.

⁴⁵² Gereben, *op cit*, p. 48

⁴⁵³ Olson, Eric L., “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos- Iniciativa Mérida”, p. 44 en Aguayo, Sergio. Raúl Benítez Manaut (Eds) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, D.F., 2012.

⁴⁵⁴ Seelke, C. R., & Finklea, K. M., *op cit*, p.1. El reporte destaca que entre 2008 y 2014, México ha invertido \$68,300 millones de dólares de sus propios recursos para seguridad, incluyendo seguridad pública.

Magdalena Alcocer Vega

De acuerdo con Olson, la propuesta original de la administración de Bush, presentada ante el Congreso en 2007, (...) fue dividida en tres grandes grupos.⁴⁵⁵ El primero era el más grande y abarcó la asistencia contra la droga y contra el terrorismo, así como a los programas de seguridad fronteriza, que representó aproximadamente el 64% del total de la solicitud de presupuesto e implicó equipo de muy alto costo, como 21 aeronaves para el uso de las fuerzas militares y policiacas destinadas a hacer frente al narcotráfico. El segundo grupo se enfocó principalmente en la seguridad pública y en los programas de aplicación de la ley, incluyendo la capacitación, la tecnología y los programas de administración de información, así como la asistencia para su modernización y representó aproximadamente el 24% del total de la solicitud del presupuesto al Congreso.

El tercer grupo incluyó los programas relacionados con la construcción de instituciones, así como la promoción del Estado de Derecho, incluyendo la ayuda para el proceso de las reformas judiciales mexicanas, los derechos humanos, así como programas contra el abuso de drogas y representó cerca de 15% del pedido del presupuesto.

Las contribuciones de México en el presupuesto a la reforma policial fueron mucho mayores en comparación con los recursos de Iniciativa Mérida. El gasto en seguridad pública se incrementó hasta siete veces del periodo 2000–2005 al periodo 2005–2010.⁴⁵⁶ El gobierno de México estima que por cada dólar americano gastado, México contribuyó trece dólares en los objetivos comunes de la Iniciativa Mérida.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Ibid, p.40

⁴⁵⁶ De la Barreda, Luis, *Hacia una nueva Policía-Diagnóstico y Propuesta, Programa Universitario de Derechos Humanos* (PUDH-UNAM), UNAM, México, 2013, p.13. <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/HACIA-UNA-NUEVA-POLIC%C3%8DA-PUDH-UNAM-2013.pdf>

Para mayor información sobre gasto total en seguridad, véase Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a la gestión y uso de recursos, México Evalúa, A.C, Centro de Estudios de Políticas Públicas, Junio 2011, p.4.

http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_SEG-LOW.pdf

⁴⁵⁷ *Judicial and Police Reforms in Mexico: Essential Building Blocks for a Lawful Society*, A Majority Staff Report prepared for the use of the Committee on Foreign Relations United States Senate, One Hundred Twelfth Congress, July 2012, p.4 en

<http://www.foreign.senate.gov/publications/download/judicial-and-police-reforms-in-mexico-essential-building-blocks-for-a-lawful-society>.

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

De acuerdo con Seele, a partir de la administración del Presidente Barack Obama, la cooperación empezó a gestarse bajo el nombre de “Responsabilidad Compartida”, con la idea de que ambos países son responsables de este negocio ilícito y de los daños que genera para los ciudadanos en ambos lados de la frontera.⁴⁵⁸ Las responsabilidades implican el combate a las organizaciones criminales, el fortalecimiento del Estado de Derecho en México y la reducción del consumo de narcóticos (en territorio estadounidense). De acuerdo con Seele, los resultados de esta estrategia han sido mixtos e incompletos, aunque implicó un salto cualitativo de la cooperación en seguridad en comparación de lo que existía hace cinco o diez años. En su visión, el mayor logro ha sido compartir inteligencia e información de una forma más sistemática e ir generando canales confiables.⁴⁵⁹

El enfoque, al menos en una primera etapa de la Iniciativa Mérida (IM?), estuvo centrado en la asistencia técnica y de capacitación policial, orientado a la parte operativa. Algunas organizaciones no gubernamentales y otros analistas, incluyendo a la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) criticaron que el centro de la asistencia de la IM estuviera centrado en el *hardware* y la interdicción.⁴⁶⁰ Se argumentó que la IM debería priorizar el fortalecimiento de la aplicación de la ley y el combate a la corrupción en México en las instituciones de justicia criminal. En años recientes, la Iniciativa dio un giro para aumentar el apoyo a la reforma de justicia y la prevención de la violencia, aunque la provisión de equipo para interdicción y la infraestructura para equipos en la frontera sigue siendo parte del programa.⁴⁶¹ Por ello, en marzo de 2010, los compromisos de la IM se describieron como cuatro “pilares” de acción coordinada que tenían por objetivo: 1) Desmantelar a las organizaciones criminales, a través de la inteligencia compartida, incluyendo sus estructuras en México y su logística en Estados Unidos; 2) Fortalecer el Estado de Derecho, incluyendo las policías, ministerios públicos y tribunales en México y reducir el uso de narcóticos en Estados Unidos; 3) Crear una frontera del siglo XXI, que

⁴⁵⁸ Seele, Andrew, “Intensidad, complejidad y asimetría en las relaciones entre México y Estados Unidos: implicaciones para la cooperación en seguridad” en Rodríguez Sumano, *op cit*, p.151 El segundo pilar buscó poner más atención en instrumentar las reformas institucionales y en la asistencia para capacitar a las fuerzas mexicanas de seguridad, y a quienes tienen a su cargo la aplicación de la ley.

⁴⁵⁹ Ibidem

⁴⁶⁰ WOLA es un *think tank* cuya misión es promover los derechos humanos, la democracia y la justicia social mediante el trabajo conjunto con sus contrapartes locales en Latinoamérica y el Caribe para influenciar las políticas en los Estados Unidos y en el exterior véase <http://www.wola.org/>

⁴⁶¹ Meyer, *op cit*, p.19

Magdalena Alcocer Vega

mejore la seguridad mientras agiliza el flujo de personas y productos, y 4) Fortalecer a las comunidades en conflicto, incluyendo la cooperación entre las ciudades de la frontera. Sobre esa base, se pretendió dar un sentido más estratégico a la noción de “responsabilidad compartida”, con compromisos asignados en ambos países. Han habido progresos extremadamente lentos en dos de los más importantes retos de ambos gobiernos: fortalecer las instituciones de aplicación de la ley –policías, fiscales y los tribunales– y reducir la demanda interna de drogas en Estados Unidos.⁴⁶²

En términos del balance de la cooperación de la Iniciativa Mérida, puede destacarse que el paquete financiero fue una pequeña proporción en comparación con los recursos presupuestarios que el gobierno mexicano invirtió y en particular la ex Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal. Se había comentado que las tres áreas prioritarias para Estados Unidos actualmente son 1) crimen organizado (tráfico de drogas y de armas), 2) migración ilegal y tráfico de personas y 3) terrorismo e insurgencia rebelde.⁴⁶³

La tendencia internacional actual indica que está habiendo un cambio de paradigma en el enfoque de la política de drogas. El enfoque prohibicionista que ha prevalecido durante 40 años en muchos países, no logró reducir la producción, el consumo y suministro de drogas, ni evitar los efectos nocivos asociados de la “guerra contra las drogas”.⁴⁶⁴ A pesar del enfoque prohibicionista, el uso de marihuana médica en Estados Unidos es una realidad y se encuentra regulada en algunos estados.⁴⁶⁵ El caso de Portugal de discriminalizar todas las drogas, demostraría que existen otros caminos menos dañinos y costosos para los países para atender la prevención y el uso. En América Latina tuvo lugar un debate hace cinco años desde la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia formada por expresidentes de Brasil, Colombia y México, acerca de revisar otras políticas públicas de drogas. La Cumbre de las Américas de abril de 2012, abrió la posibilidad de

⁴⁶² Seele, Andrew. Eric L. Olson, *Steady Advances, Slow Results: U.S.- Mexico Security Cooperation After Two Years of the Obama Administration*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, Washington DC, 2011, p. 10-11 http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/steady_advances_slow_results.pdf

⁴⁶³ Gereben, *op cit.* p.XV

⁴⁶⁴ El Régimen Internacional de Control de Drogas está conformado por tres convenciones y por un conjunto de organismos: la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Drogas (JIFE) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) véase <http://www.azonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2567-para-avanzar-en-el-debate-mundial-sobre-las-drogas-carta-abierta-al-presidente-santos.html>

⁴⁶⁵ http://www.huffingtonpost.com/2015/02/26/marijuana-legalization-dc_n_6753554.html

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

iniciar la discusión. Uruguay tiene una nueva regulación de la marihuana para fines recreativos.⁴⁶⁶ Los saldos más dramáticos en México son el aumento exacerbado de la violencia por parte de los carteles de la droga, que compiten por territorios de mercado, un resquebrajamiento del tejido social, violaciones a derechos humanos, desaparición forzada y la pérdida de 60 mil vidas como costo asociado a la violencia en el combate a los carteles de la droga. México necesita hacer una revisión de la política de drogas basada en datos racionales y bajo un enfoque de salud pública. El crimen organizado trasnacional pone en juego la supervivencia de la democracia misma.

En cuanto a la implementación de la Iniciativa Mérida, el informe de 2010 de la Oficina de Rendición de Cuentas de los EEUU (*U.S Government Accountability Office-GAO*) señaló retrasos en la entrega de equipo y capacitación. Entre los problemas se señalaron el número insuficiente de personal para administrar el programa, la negociación entre las agencias y los acuerdos bilaterales, problemas y disponibilidad de financiamiento, y cambios en el gobierno en México.⁴⁶⁷ En su informe de 2009, la GAO señalaba que el rastreo de los fondos de la IM era difícil de seguir debido a que los tres principales fondos tenían distintos métodos de rastreo y cada uno utilizaba diferentes términos para etiquetar presupuesto. Ello tuvo como consecuencia que los procesos de asignación de equipo y de entrenamiento se volvieran lentos, aunado a los procesos de negociación con el gobierno mexicano para establecer las condiciones legales para la entrega del equipo.

Para 2008, la Sección de Asuntos Antinarcóticos (*Narcotics Affairs Section – NAS*) en la Ciudad de México, que tenía la responsabilidad principal de implementar la Iniciativa Mérida tenía una plantilla de 19 personas y para finales de 2010, 69.⁴⁶⁸

En cuanto a los cambios de administración de gobierno, el reporte señaló que hubo factores fuera del control de los funcionarios estadounidenses, como cambios en el gobierno mexicano y una falta de continuidad en la administración pública. De acuerdo con oficiales estadounidenses, los

⁴⁶⁶ <http://mexico.cnn.com/mundo/2013/12/10/uruguay-aprueba-la-legalizacion-de-la-produccion-y-venta-de-marihuana>

⁴⁶⁷ *GAO (United States Government Accountability Office) Mérida Initiative-The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, (2010) p.12 Los cambios en el gobierno son el cambio de funcionarios en turno. <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>

⁴⁶⁸ Ibid, p. 16

Magdalena Alcocer Vega

cambios y reestructuraciones organizacionales, representaron un reto para la implementación, ya que muchos oficiales que recibieron capacitación no permanecieron en su posición para hacer un uso óptimo de las habilidades adquiridas.⁴⁶⁹ El problema de la permanencia en los puestos en la administración pública de las corporaciones de seguridad es frecuente. Asimismo, se ha señalado que la tasa de rotación policial constituye un obstáculo para la permanencia y profesionalización de los elementos. De acuerdo con Zepeda, la rotación es frecuente también en los mandos medios y altos y los políticos ponen en los cargos directivos a personas de su confianza, sin importarles el perfil de los designados, ni el desempeño, antigüedad ni carrera de los comandantes anteriores. Con una policía que se reinventa cada tres años en los municipios y cada seis años en los estados y la federación, es difícil considerar que existen las condiciones para la profesionalización.⁴⁷⁰

En cuanto a las medidas de desempeño, la GAO señaló que los documentos estratégicos carecían de elementos clave para facilitar la rendición de cuentas y la gerencia y, principalmente, no incluían medidas de desempeño que indicaran el progreso para lograr los objetivos estratégicos, ni los tiempos de entrega para los envíos futuros de los programas de la Iniciativa Mérida.⁴⁷¹ El reporte enfatiza que las medidas de desempeño del Departamento de Estado no se alinean con los objetivos estratégicos, no establecen blancos medibles e indicadores y no miden los resultados de largo plazo a alcanzar. Asimismo, el reporte menciona que los indicadores desarrollados para México por el Departamento de Estado, sólo miden los objetivos de corto plazo en cuantificaciones de equipos o de cursos realizados, pero no miden el impacto de la capacitación y si fue utilizada exitosamente.⁴⁷²

El reporte de la GAO concluyó que faltaban medidas e indicadores para medir el éxito en el corto y largo plazo, lo que dificultó la posibilidad de poder determinar la efectividad de la Iniciativa Mérida y de establecer si los propósitos se cumplirían.

⁴⁶⁹ Ibid, p.18. Se señala que luego de que se dio capacitación por un valor de \$250,000 dólares americanos, para una unidad de investigación, ésta fue disuelta.

⁴⁷⁰ Entrevista al Dr. Guillermo Zepeda Lecuona en <http://comunidadprevencion.org/wp/?p=471>

⁴⁷¹ GAO (United States Government Accountability Office), 2010, *op cit*, p. 22. El reporte señala que mientras algunas agencias como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Departamento de Justicia (DOJ) y el Departamento de Seguridad Interna de los EEUU (DHS) desarrollaron medidas para resultados de largo plazo para sus programas de la IM, y el Departamento de Estado no los desarrolló como responsable de implementación de la IM.

⁴⁷² Ibid, p.23

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

Existieron, por otro lado, señalamientos de preocupación en Estados Unidos sobre el seguimiento y vigilancia de la operación de contratistas que implementaron la cooperación de la Iniciativa Mérida. De acuerdo con el reporte de 2011, de la Senadora demócrata Claire McCaskill, Presidenta del Subcomité de Vigilancia de Contrataciones, se señaló que mientras el gasto de Washington en contratistas no paró de crecer dentro de su estrategia de combate al tráfico de drogas en América Latina, el control gubernamental sobre estas empresas seguía generando muchas dudas.⁴⁷³

La reforma Constitucional en México de 2008, incorporó una serie de principios que incluyeron por primera vez los derechos humanos como fundamento de la actuación de fuerzas de seguridad, incluyendo a policías y militares.⁴⁷⁴ Al comienzo de la Iniciativa Mérida, el Congreso de EEUU puso requisitos para 15% de fondos selectos del programa que estipulaba que no se asignarían hasta que el Departamento de Estado reportara al Congreso que México había cumplido los requisitos. Estos incluían transparencia, rendición de cuentas en las fuerzas policiales, violaciones a derechos humanos cometidas por policías federales y militares y la obtención de testimonios bajo tortura. De acuerdo con Meyer, el Departamento de Estado ha argumentado que se han tenido progresos, aunque los reportes carecen de evidencia que sostenga esto y no incluyen un solo caso en el que algún agente de la Policía Federal haya sido sancionado por violaciones a derechos humanos.⁴⁷⁵ En junio de 2012, WOLA y varios grupos mexicanos defensores de los derechos humanos enviaron al Departamento de Estado un memorándum acerca de violaciones serias a los derechos humanos cometidos por militares y policías mexicanos, cuestionando el financiamiento estadounidense para estas instituciones. El documento señaló que el gobierno mexicano había adoptado algunos pasos para cumplir con los requerimientos de derechos humanos, como la transferencia de algunos de los casos individuales de abuso de la jurisdicción militar a la civil, así como un avance en los protocolos regulatorios sobre el uso de la fuerza, pero que son una cantidad considerablemente limitada, mientras continúan las violaciones de derechos humanos por parte de las mismas autoridades encargadas de la

⁴⁷³ <http://www.mccaskill.senate.gov/media-center/news-releases/government-unable-to-adequately-track-billions-spent-on-counternarcotics-contracts> Para ver el informe véase NEW INFORMATION ABOUT COUNTERNARCOTICS CONTRACTS IN LATIN AMERICA. United States Senate Committee on Homeland Security & Governmental Affairs SUBCOMMITTEE ON CONTRACTING OVERSIGHT. Majority Staff Analysis Prepared for Chairman Claire McCaskill , June 7, 2011, 15 p.

⁴⁷⁴ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

⁴⁷⁵ Meyer, *op cit*, p.19

Magdalena Alcocer Vega

seguridad, y sólo se demuestran esfuerzos aislados que no han cambiado los patrones generales de abuso e impunidad.⁴⁷⁶

En 2012, los estadounidenses establecieron que sería prioritario aumentar los esfuerzos para la implementación a nivel federal y estatal de mecanismos de rendición de cuentas (evaluaciones de control de confianza y el empoderamiento de unidades autónomas de asuntos internos) para prevenir la corrupción y abusos de derechos humanos.⁴⁷⁷

Ya se había señalado anteriormente que el crecimiento de la violencia y el crimen, subordinan la reforma policial al incremento de las capacidades policiales y el aumento de delitos causa que las funciones militares y policiales estén mezcladas provocando el retraso en la separación de ambos.⁴⁷⁸ El hecho que los militares realicen funciones de seguridad pública posterga la necesidad de reformar las fuerzas policiales. Uno de los factores que retrasa esta posibilidad en México, es la falta de confianza en las policías y el hecho que los militares se encuentren punteadas entre las instituciones con mayor confianza en el país. Asimismo, se requiere voluntad técnica y política con un enfoque multifacético que incluya directrices claras para el reclutamiento, la evaluación, gerencia, capacitación y mecanismos efectivos para el control de la corrupción y el abuso en las policías.⁴⁷⁹

Para Bayley, la reforma policial debe estar acompañada por reformas en el sistema de justicia criminal. Un sistema efectivo de eslabones del sistema judicial (policías federal, estatal y comunitaria –preventiva– junto con fiscales y jueces/ magistrados con aparato penitenciario incluido) funciona de la mano, armónicamente, sujeto a controles internos, controles legislativos y controles serios y técnicos de la sociedad civil (...).⁴⁸⁰ La Iniciativa Mérida generó intercambios entre fiscales, jueces y policías a nivel federal, en los estados y municipios. Una de las prioridades actuales es la profesionalización de las fuerzas estatales. Entre las complejidades de los estados se argumentó

⁴⁷⁶ Amnesty International USA, *Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos*, Fundar, Human Rights Watch-Latin America Working Group, Miguel Agustín Pro Juárez Human Rights Center, Robert F. Kennedy Center for Human Rights, Tlachinollan Human Rights Center, Washington Office on Latin America, Mérida Memo to US Department of State, 25 de junio de 2012. Puede consultarse en www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2012/Merida_Memo_June_25_2012_FINAL.pdf citado en Olson, “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos...”, *op cit*, p.40 en Aguayo, *op cit*, pp. 44-45

⁴⁷⁷ Judicial and Police Reforms in Mexico: Essential Building Blocks for a Lawful Society, *op cit*, p.3

⁴⁷⁸ Bayley, *Democratizing ...*, *op cit*, p. 39

⁴⁷⁹ Meyer, *op cit*, p.4

⁴⁸⁰ Buscaglia, *op cit*, p. 69

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

lo siguiente: 1. Del 100% de los policías del país –alrededor de 432 mil actualmente–, 91.1% son locales –estatales, ministeriales y municipales–; únicamente 8.9% corresponde a corporaciones federales. 2. De los 2,439 municipios que conforman al país, solamente 2,022 tienen corporaciones policiales y 417 carecen de ellas. 3. La mitad de las policías del país cuenta con un máximo de 20 elementos y el 88.5% de éstas se integran con menos de 100 elementos; y 4. La cuarta parte del total de las policías municipales se concentran en 25 ayuntamientos.⁴⁸¹

Otro factor es que los delitos del fuero común son mayores a los del fuero federal. De 2007 a marzo de 2012, los delitos denunciados del fuero común representaron más del 90% del total de los delitos registrados en México. En cinco años de gobierno los delitos ocurridos en el país pasaron de 1.5 a 1.8 millones lo que representa un aumento porcentual del 15.0%; respecto al fuero de los delitos se observó que los del orden común crecieron un 14.5%, mientras que los federales 21.5%.⁴⁸²

Al año 2012, se capacitaron 7,500 empleados federales y 19 mil estatales del sector justicia con el programa de la Iniciativa Mérida.⁴⁸³ En 2012 se estableció un financiamiento sostenido de \$250 millones de dólares por año para los siguientes 4 años para ayudar a México a acelerar el establecimiento del sistema judicial acusatorio a nivel federal y estatal y para las reformas policiales en los estados.⁴⁸⁴

Los siguientes pasos de la Iniciativa Mérida en los temas de formación y capacitación para México son señalados por Carl Risheim, Director de Programa del ICITAP:

“Sin duda hay que preparar a los operadores del sistema judicial para el gran cambio a un sistema más acusatorio. Lo peor que puede pasar es que la sociedad diga, después del cambio, que estaban mejor antes. Este tipo de reacción no es necesariamente porque el sistema no sirve, sino que los operadores generalmente no están suficientemente preparados.

⁴⁸¹ Monte Alejandro Rubido García, La lucha por la seguridad pública en México en Rodríguez Sumano, *op cit*, p.199

⁴⁸² Décima Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México, Consulta Mitofsky-México Unido contra la Delincuencia, Marzo 2012, p.1 <http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/EncuestaMitofskydePercepcionCiudadanasobre/documentos/10%20Encuesta%20%20%20Mitofsky%20completa.pdf>

⁴⁸³ Olson, Eric L. “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos...” *op cit*, p.43

⁴⁸⁴ *Judicial and Police Reforms in Mexico...*, *op cit*, p.3

Magdalena Alcocer Vega

De nuevo, creo que el paso más importante que México y otros países pueden hacer es desarrollar estándares mínimos y mecanismos para asegurar su cumplimiento. La justicia efectiva y eficiente es costosa y hay que invertir.”⁴⁸⁵

De acuerdo con Johnson, las estrategias más exitosas de cooperación deberían tomar en cuenta amenazas reales y la construcción a largo plazo de capacidades como la gerencia, el liderazgo y el apoyo político, así que idealmente los donantes deberían: ser cautelosos de promover modelos organizacionales que no sean los adecuados; coordinar la asesoría, capacitación y financiamiento con otros proveedores para que los programas de asistencia no hagan cruce de objetivos, y establecer estrategias de asistencia que balanceen necesidades inmediatas con el desarrollo institucional de largo plazo.⁴⁸⁶ Este autor planteó que los implementadores de políticas en el exterior deben apoyarse menos en iniciativas como Mérida, diseñadas para combatir un problema específico en un tiempo determinado, y en su lugar, apoyar iniciativas de largo plazo para la reforma, ya que los esfuerzos deben estar enfocados en construir capacidades profesionales, más que en combatir la amenaza de coyuntura como el tráfico de drogas o el terrorismo.⁴⁸⁷ Por ello, recomienda un enfoque estratégico donde la planeación considere tendencias, la amenaza del ambiente, recursos disponibles, fortalezas institucionales y debilidades, liderazgo y, sobre todo, estándares de evaluación comunes de todas las agencias que permitan que la asistencia sea exitosa y menos desperdiciada.

Marenin señaló al igual que Bayley, que hay poca evidencia que la asistencia internacional promueva normas y prácticas democráticas. El centro de la asistencia internacional fue en un inicio del programa de la Iniciativa Mérida, el aumento de las capacidades técnicas, más que reforma policial democrática. Las lecciones de Marenin ayudan a ubicar que el contexto político mexicano afectó la implementación y la efectividad de la asistencia policial. Existía una urgencia de aumentar el estado de fuerza de la Policía Federal en un tiempo récord. A la par que corrían las transformaciones en diversas áreas de manera paralela, existía una preocupación para la adquisición de equipo y de entrenamiento policial. La Iniciativa Mérida surgió como un instrumento de la política exterior estadounidense que no midió las propias complejidades de su sistema de administración gubernamental interno, al no haber previsto

⁴⁸⁵ Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

⁴⁸⁶ Johnson, Stephen. Johanna Mendelson Froman. K. Bliss, *Police Reform in Latin America*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2012, p.44

⁴⁸⁷ Ibid, pp.45-47

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

los tiempos a los que estaba sujeta la liberación de los fondos. El reporte de la Oficina de Rendición de Cuentas (GAO) de los Estados Unidos señala una falta de coordinación por parte del Departamento de Estado como responsable de la implementación al no presentar claramente información en sus reportes estratégicos. Para Marenin, se debía enunciar clara y consistentemente que la policía democrática era el objetivo de la asistencia internacional o podía dar lugar a prácticas desacreditadas. Bayley estableció que la asistencia para la reforma policial debía estar guiada por teorías claramente articuladas y sustentadas fácticamente, conectándose con los resultados de largo plazo que deseaban obtenerse. El reporte de la GAO señaló las deficiencias por parte de los implementadores –Departamento de Estado– para establecer indicadores y medidas de desempeño de largo plazo de la Iniciativa Mérida.

Bayley planteó que la asistencia para la reforma policial debía estar planeada y financiada por períodos múltiples. El reporte de la GAO señaló que los obstáculos financieros fueron los meses que se requirieron para establecer el contrato legal con los proveedores de equipos, aunado a los propios tiempos de los procesos de la administración y burocracia estadounidense. Sin embargo, hasta el momento existe el financiamiento para programas de juicios orales en las entidades federativas por parte de la Iniciativa Mérida. Queda pendiente saber si las recomendaciones de la GAO fueron incorporadas para medir el impacto futuro de estas capacitaciones y para los policías en la transición al sistema acusatorio.

5.3 Capacitación Internacional

En el Plan Nacional de Desarrollo en la sección de Estado de Derecho y Seguridad, en el apartado 1.10 referente a la cooperación internacional, se estableció el objetivo de fortalecer esta cooperación para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía y promoverla para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.⁴⁸⁸ Las áreas encargadas dentro de la ex Secretaría de Seguridad Pública Federal

⁴⁸⁸ Las acciones desarrolladas por la SSP en el plano internacional están enmarcadas en lo señalado en el objetivo 1 del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 que establece “alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional”; asimismo, se apegan a la estrategia 3, línea de acción 3, que propone “consolidar acuerdos de cooperación internacional en materia de seguridad pública para el intercambio de información, con el objeto de generar líneas de investigación e inteligencia policial, así como acciones de capacitación y formación policial”. Tercer Informe de Labores 2009, p.42

Magdalena Alcocer Vega

de gestionar los cursos internacionales fueron la Coordinación de Asesores, la Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales (antes Dirección General de Asuntos Internacionales), el Instituto de Formación Inicial y la Academia Superior de Seguridad Pública.⁴⁸⁹

En 2009, la Policía Federal realizó un ejercicio de reclutamiento sin precedentes en colaboración con diversas Universidades para el Curso de Formación Inicial para Policías Investigadores Científicos y de Inteligencia, del que egresaron 4,400 jóvenes con grado universitario.⁴⁹⁰ Una de las prioridades fue intensificar el proceso de formación inicial del perfil de investigador y de inteligencia, con la finalidad de abastecer un mayor número de egresados. Se trabajó con la Secretaría de Educación Pública para la difusión de la convocatoria de reclutamiento, entre egresados de planteles de educación superior y se trabajó con la Sección de Asuntos Antinarcóticos (NAS) de la Embajada de los Estados Unidos para contar con expertos internacionales para el enriquecimiento y actualización del programa curricular, así como para la elaboración de los manuales del instructor y del estudiante de cada una de las materias consideradas dentro de dicho programa curricular.⁴⁹¹ Este programa se llevó a cabo con instructores de la Policía Federal e internacionales y se impartió en las instalaciones de la Academia Superior de Seguridad Pública en San Luis Potosí. El curso se realizó de julio de 2009 a enero de 2010 y, formó parte de la cooperación internacional de la Iniciativa Mérida con diversas corporaciones de Estados Unidos.⁴⁹² También participaron otras corporaciones como la Real Policía Montada de Canadá, la Policía Nacional de Colombia, la Guardia Civil Española, la Policía Judicial de Holanda y la Policía Nacional de Drogas de la República Checa.

En noviembre de 2009, se impartió el Curso de Gestión Operativa Policial para 236 elementos dirigido a suboficiales, oficiales y subinspectores y

⁴⁸⁹ Antes del 1 de junio de 2009, fecha de publicación de la Ley de la Policía Federal (LPF) era la Dirección General de Asuntos Internacionales (DGAI) que tenía su fundamento en el Reglamento Interior de la SSP (Artículo 20) y con la publicación de la LPF, se transformó en la Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales.

⁴⁹⁰ García Luna, *op cit*, p. 71. Se establecieron convenios con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Universidad Anáhuac, Universidad Iberoamericana, Universidad La Salle, Universidad Tecnológica de México (Unitec), ITESM, Instituto Politécnico Nacional, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Colegio de México, Universidad del Valle de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Universidades Tecnológicas de la SEP.

⁴⁹¹ Informe de Rendición de Cuentas SSP 2006-2012, pp.71-72

⁴⁹² U.S Immigration and Customs Enforcement (ICE), US Marshalls, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), Drug Enforcement Administration (DEA) y Federal Bureau of Investigation (FBI)

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

comprendió temas como el tráfico de armas, narcotráfico, trata de personas y lavado de dinero. El curso estuvo dirigido a la formación para asumir posiciones de liderazgo y mayor responsabilidad.⁴⁹³ Participaron instructores extranjeros pertenecientes a corporaciones policiales de España, Estados Unidos, Canadá, Colombia, Puerto Rico, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Panamá, Perú, Ecuador, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y de la Comunidad de Policias de América (AMERIPOL).⁴⁹⁴

El primer curso de Alta Dirección fue dirigido a altos mandos y el objetivo fue desarrollar conocimientos, capacidades y destrezas para la planeación, administración y evaluación de los recursos humanos y materiales. Los temas incluidos fueron delincuencia organizada en México, técnicas y tácticas policiales, gestión y operación policial y comunicación estratégica.⁴⁹⁵ En este curso participaron 42 mandos de las Divisiones y Coordinadores Estatales pertenecientes a la División de Seguridad Regional y expertos de la Policía Nacional Colombiana, el FBI y la Real Policía Montada de Canadá (Royal Canadian Mounted Police, RCMP).

Luego del desarrollo de estos cursos, hubo un incremento significativo en el número de programas de capacitación, incluyendo capacitación para 7,500 empleados federales y 19 mil estatales del sector justicia, de acuerdo con las reformas aplicadas al sistema; y para más de cuatro mil investigadores federales (curso de Policía Federal de Formación Inicial).⁴⁹⁶ Los fondos de la Iniciativa Mérida fueron para cursos no sólo para policías, sino también para custodios y equipos de entrenamiento canino bajo la modalidad de “formador de formadores”, donde el objetivo es que los que toman el curso lo replican al interior de la corporación.

En cuanto a la implementación de los cursos de la Iniciativa Mérida, un funcionario de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) que colaboró en el SIDEPOL, señaló que fue muy difícil alinear el Programa Rector de Profesionalización con los cursos que la Iniciativa Mérida ofrecía, ya que había una falta de oferta adecuada de los cursos internacionales para las

⁴⁹³ García Luna, *op cit*, p. 74

⁴⁹⁴ Cuarto Informe de Labores 2010, p.46

⁴⁹⁵ Ibidem

⁴⁹⁶ Olson, Eric L. “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos...” en Aguayo, *op cit*, p.43

Magdalena Alcocer Vega

necesidades reales de la policía.⁴⁹⁷ Este funcionario destacó que el proceso de gestión de los cursos por parte de los estadounidenses fue muy desordenado, ya que ofrecían los cursos para iniciarse al día siguiente, sin un aviso previo y en muchas ocasiones enviaban instructores que hablaban muy mal español o no lo hablaban. Aunado a esto, comentó que no se pudieron homologar los créditos y número de horas de los cursos de la Iniciativa Mérida con los cursos de la Policía Federal para incorporarse, por tanto, no generaron créditos en el kardex policial para ascender en la escala jerárquica al interior de la corporación.

Otro de los obstáculos mencionados, es que fue muy complicado deslindar de sus funciones a los oficiales para que tomaran los cursos porque no había personal docente fijo. Comentó que se lograron algunas certificaciones para especialistas en lavado de dinero y explosivos, pero no necesariamente se incorporó la enseñanza al kardex policial y, por último, señaló que los retos para la siguiente administración (2012-2018) serían tener un cuerpo docente fijo, incorporar las capacitaciones y la medición y seguimiento al desempeño individual en una base de datos, así como la generación de estándares para la capacitación, ya que se generaron estándares de competencia para definir los perfiles de puesto, pero la capacitación no está apegada a estándares profesionales y tampoco se han incorporado mejores prácticas internacionales. En suma, la reforma policial de la Policía Federal no generó una capacitación apegada a estándares y mejores prácticas.

Al preguntar a Carl Risheim, Director de Programa del ICITAP sobre los obstáculos que enfrentó la implementación de los cursos de la Iniciativa Mérida señaló lo siguiente:

“El obstáculo más grande que enfrenté durante mis 4 años en México fue la falta de una estrategia coherente para lograr un cambio sostenible. El gran error es pensar que con capacitación y donación de equipos va solucionar el problema, pero tanto el gobierno mexicano y el de Norte América se enfocaron por mucho tiempo en donaciones de equipos y cursos. Un gran amigo lo dijo perfectamente en inglés, “*Spend and Pretend*” (*gasta y pretende*). Esto no es sostenible y no genera cambios significativos en sí mismo, por la falta de mecanismos que aseguren la calidad de la capacitación que reflejen realmente las necesidades de los cuerpos policiales. De igual manera me pareció que entidades

⁴⁹⁷ Entrevista realizada bajo consentimiento anónimo en la CNS el día 11 de marzo de 2015, 19:00 horas.

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

del gobierno federal tenían otras prioridades y no eran necesariamente el desarrollo de los policías municipales, estatales, ni federales. Con tanta violencia y problemas en los diferentes estados, parecía que las entidades de gobierno federal solo apagaban fuegos o reaccionaban a diferentes crisis. No vi realmente una estrategia para lograr un cambio sostenible y, aún más importante, para preparar a los funcionarios para la implementación del nuevo sistema acusatorio, que en su realidad el código unificado mantiene muchos rasgos inquisitivos que van a dificultar una efectiva ejecución del sistema penal”.⁴⁹⁸

La capacitación formal entendida como la formación inicial es solo una pequeña experiencia en la vida y el trabajo de los oficiales y siempre es confrontada con el poder de la cultura policial. Marenin mencionó que había un patrón común en las organizaciones policiales en cuanto a que se reentrenan a los policías en habilidades técnicas, pero no en normas democráticas, como el caso de derechos humanos. La importancia de volver a cursar materias como derechos humanos es que incide en la internalización de valores democráticos.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) certificó y capacitó oficiales de la Policía Federal como “Instructores en Derechos Humanos y Principios Humanitarios Aplicables a la Función Policial” a 159 elementos entre 2009 y 2012, después de impartir cuatro cursos de capacitación en 12 estados de la República. Asimismo, expertos del CICR impartieron el “Segundo Curso de Formación de Multiplicadores Humanitarios Aplicables a la Función Policial”.

La Policía Federal reportó que capacitó 18,892 elementos en uso legítimo de la fuerza y en armas de fuego.⁴⁹⁹ Si se toma en cuenta que el estado de fuerza creció a casi el doble de este número, los elementos capacitados en este rubro son exactamente la mitad. Por tanto, podría reflejar que era más importante para la Policía Federal concretar el aumento del estado de fuerza que acabar de capacitar a los elementos operativos de la corporación en derechos humanos. En entrevista para esta investigación, un funcionario del CICR, señaló que las Divisiones que capacitaron fueron la de Fuerzas Federales y de Seguridad Regional. Para el SIDEPOL son considerados cursos de especialización y la tasa promedio de rotación de los elementos es cada 3 años.⁵⁰⁰ Apuntó que en

⁴⁹⁸ Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

⁴⁹⁹ Salgado, Juan. David Arellano, *op cit*, pp. 116-119

⁵⁰⁰ Entrevista realizada bajo consentimiento anónimo el 10 de marzo de 2015, Ciudad de México, 17:30 horas.

Magdalena Alcocer Vega

2008, antes de la publicación de la Ley de la Policía Federal y su reglamento, existía la práctica del favoritismo, donde un superior enviaba a un curso a un subalterno para deshacerse de él a modo de castigo. Sin embargo, en 2013, el CICR realizó convocatorias abiertas como una manera de mitigar estas prácticas y generar mejores criterios de equidad para los candidatos. Entre los requisitos para el acceso a cursos del CICR es que los candidatos tuvieran mínimo la preparatoria y sin procesos disciplinarios abiertos. Subrayó que en 2008 se lograba completar un 25% de los cursos y para 2013 un 97%. Asimismo, mencionó que los cursos no representaban un incentivo para los policías para poder ascender en la escala jerárquica, y no se integraban al kardex policial, pero a partir de 2013 si se integraron. Por otra parte, dijo que los oficiales veteranos siguen transmitiendo un desinterés por los cursos y sólo en la medida en que los mandos muestran interés por los cursos de derechos humanos es cuando se replica en los subalternos el mismo. Las principales debilidades para que los policías se apeguen a lo aprendido en los cursos es que se institucionalicen los procesos de sanción al interior de la Policía Federal.⁵⁰¹

Marenin argumentó que se actúa de acuerdo con la capacitación, cuando ésta es seguida por supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, recompensas y sanciones y el reconocimiento de que las culturas formales e informales del mantenimiento del orden la desviarán. Mientras no haya un reconocimiento de que hay una cultura de maltrato a los elementos al interior de la corporación y no exista un cambio cultural que incorpore las normas democráticas a lo largo de todas las prácticas, será muy difícil incorporar la transferencia de aprendizaje de la que hablaba Kühnlein para evaluar el impacto de la capacitación. De hecho, el modelo que ella propone tendría que ver con la satisfacción de los propios estudiantes y la evaluación para medir resultados de largo plazo y contrastar si lo aprendido tiene efectos en la función policial que desempeñan. La evaluación del impacto de la capacitación debería ser un proceso permanente a lo largo de toda la carrera policial.

Marenin subraya que la capacitación debe ser realista y se debe instruir con base en estándares para juzgar y ejercer la discrecionalidad, para que los policías no recurran a estándares personales, o normas culturales policiales o prejuicios como guías. La calidad de la capacitación es importante, pero es mucho más importante aún que lo aprendido vaya de acuerdo con las prácticas

⁵⁰¹ Ibidem

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

y procedimientos, es decir, con la cultura, la estructura y la gerencia al interior de la organización. Marenin señala que a menos que el policía vea que los valores democráticos encajan en su cultura y patrones de trabajo, cualquier intento para enseñar, reformar y hacerlos sujetos de rendición de cuentas fracasarán, ya que la toma de decisiones en el mantenimiento del orden es un proceso dinámico y complicado.

Ungar señaló que en casi todos los países de América Latina no se ha alterado el énfasis básico en la preparación física y el conocimiento de las leyes, más que el análisis y la crítica, la discusión abierta y la aplicación a las realidades sociales. Por su parte, Marenin señaló que la capacitación debía ser integrada y realista al combinar teoría y praxis. Una capacitación efectiva es aquella que toma en cuenta lo que los oficiales hacen en la calle y con lo que los oficiales enfrentan en la vida diaria.

Al preguntar a Carl Risheim, Director de Programa del ICITAP sobre las áreas de oportunidad para mejorar la implementación de la capacitación de la Iniciativa Mérida en la Policía Federal y en los estados señaló:

“Es un error pensar que la capacitación aislada tendrá un gran impacto favorable en el proceso de profesionalización. Podemos capacitar a todo el personal de la entidad, pero si la entidad y el sistema facilita la implementación práctica de la capacitación. Sin esa habilidad de aplicarlo en el campo, será un beneficio personal y no institucional. Cuantas veces no se ha dado formación a personas que regresan de 1, 2, 3 o más semanas de capacitación y regresan armados con nuevos conocimientos y experiencia sólo para escuchar de sus jefes inmediatos, que tal vez no han participado en la formación, que “aquí no lo hacemos así”. Todo ese tiempo y gasto económico sin frutos porque el sistema o la institución no le dejan aplicar los nuevos conocimientos. Una manera de asegurar una mejor implementación de capacitación sería tener estándares mínimos que vigilen el desarrollo de la carrera del oficial policial o funcionario público. Igualmente tener capacitación que se desarrolla tomando en cuenta que hace el personal en la calle para últimamente desarrollar las competencias necesarias para tener éxito. El desarrollo de la capacitación debería seguir un proceso científico (*job task analysis*) para determinar las necesidades reales, y no dar capacitación porque “siempre lo hemos hecho así en el pasado. “(...) se tiene que hacer la capacitación/formación mucho más práctica que teórica. Las actuaciones y responsabilidades policiales no se aprenden

Magdalena Alcocer Vega

escuchando, se aprenden haciendo. Por lo tanto en la manera que la capacitación sea más práctica, los elementos que la reciben tendrán la oportunidad de cometer errores bajo un esquema de control, donde pueden corregir errores y perfeccionar sus destrezas. La calle no es el lugar apropiado para cometer errores.”⁵⁰²

En casi todos los países ciertos cursos son requeridos para ascender al interior de las policías. Pero en el proceso de promoción, la terminación de los cursos se encuentra frecuentemente con criterios menos objetivos. Ungar señaló que en América Latina la promoción en casi todas las agencias policiales no se basa en una evaluación crítica de acciones positivas o de cierto desarrollo de habilidades y que el favoritismo, resulta en que algunos oficiales son rechazados para avanzar sin causa alguna y asignados a distritos con altas tasas de crimen y otros escalan rangos por medios extraordinarios para evadir quejas entre los rangos más bajos, a lo largo de la región.⁵⁰³

En cuanto al tema de la selección para los mejores candidatos para la capacitación internacional al interior de la Policía Federal, las entrevistas muestran que no existen concursos de oposición que pudieran generar igualdad de oportunidades para acceder a los cursos. La manera en que SIDEPOL operó puede contestarse con los resultados que arrojan las entrevistas realizadas a funcionarios de la Comisión Nacional de Seguridad.⁵⁰⁴ La selección del personal para asistir a cursos internacionales queda sujeta al juicio de los mandos y no hay reglas institucionales, el criterio es informal y está basado en el control del personal. No existe un sistema para saber quiénes son los mejores candidatos ya que la selección se realiza de acuerdo con reglas informales y está basado en el control del personal. Hay una lógica de favores y un mercado de prerrogativas y dádivas que son parte de la cultura policial. Se negocian los permisos, las vacaciones, las guardias y el hecho que un mando envíe a un oficial a un curso internacional, es un signo de poder, y representa un favor que se le debe. De este modo, si las instituciones no son fuertes y los controles son débiles, impera esta lógica. Los criterios de selección de los candidatos no son equitativos y no se llevan a cabo en igualdad de oportunidades, porque no hay reglas claras ya que el SIDEPOL está distante de las Divisiones y de sus tareas. Se menciona que entre más técnica es la capacitación, es más ordenada, por ejemplo, en el manejo de

⁵⁰² Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

⁵⁰³ Ungar, *op cit*, p.39

⁵⁰⁴ Entrevista realizada bajo consentimiento anónimo en la CNS el día 20 de abril de 2015, 15:00 horas.

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

equipo como aeronaves, hay una necesidad de seguridad inminente por el ajuste que implican los protocolos y los estándares a cumplir. Para acceder a mejores oportunidades en la capacitación internacional, se mencionó que haría falta una mejor planeación. SIDEPOL manda el oficio un día antes de los cursos y a veces termina yendo al curso una persona que no necesariamente va a aplicar los conocimientos en su área. Es necesario tener un programa anual internacional vinculado a la capacitación nacional, porque está desagregado y se reacciona a la oferta, pero no se sabe para qué sirve el curso. Aunado a esto, no hay retroalimentación entre el área del SIDEPOL y la Dirección de Asuntos Policiales Internacionales, según se señaló en las entrevistas.

Entre los aciertos señalados de la Iniciativa Mérida en las entrevistas, se apuntó al curso de Formación Inicial para Policías Federales con Perfil Investigador, Científico y de Inteligencia, y se señaló que de acuerdo con la opinión de sus subalternos que tomaron la capacitación fue muy corta, de seis meses, el curso generó en la generación espíritu de cuerpo, con lo cual el personal que asistió, dice “soy parte de esa generación” como un elemento de orgullo y prestigio. Por último al preguntar quién determinaba las necesidades de las Divisiones para los cursos internacionales, se señaló que tiene que haber un área técnica dentro de SIDEPOL con personal que sepa las necesidades de las divisiones y que conozca los avances internacionales de la oferta en capacitación. Serviría también que las áreas en coordinación estuvieran en contacto con sus enlaces internacionales.

Como se señaló con anterioridad, la Oficina de Rendición de Cuentas (GAO) del Gobierno de los Estados Unidos realizó un ejercicio de evaluación de la Iniciativa Mérida. En México no existe un ejercicio similar en términos cualitativos. Existen dos análisis de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Uno corresponde a la evaluación 2009 de la Iniciativa Mérida a la ex Secretaría de Seguridad Pública y otro con relación a la carrera policial en 2011, a la Policía Federal.⁵⁰⁵

La auditoría referente a la Iniciativa Mérida tuvo varias deficiencias. El reporte cita: “Áreas revisadas: Dirección General de Asuntos Policiales

⁵⁰⁵ Auditoría de Desempeño 11-0-36c00-07-0013, Policía Federal, Carrera Policial, 37 p. http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0013_a.pdf y Auditoría de Desempeño 09-0-36100-06-1069, Secretaría de Seguridad Pública, 8 p. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1069_a.pdf

Magdalena Alcocer Vega

Internacionales de la Policía Federal (PF), y el área de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)”. El área revisada en realidad fue la Dirección General de Asuntos Internacionales que tenía su fundamento en el Reglamento Interior de la ex SSP, Artículo 20. Este tipo de errores son impresentables en un órgano de fiscalización de los representantes de los ciudadanos, como es la Cámara de Diputados. El informe de la ASF desconoce las funciones del SIDEPOL y a pesar de que aún no estaba publicado el Reglamento de la Ley de la Policía Federal, si existía la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con fecha 2 de enero de 2009. El dictamen de la auditoría, fue calificado como “limpio” y entre los resultados se encontró lo siguiente:

Recepción del equipo, tecnología y entrenamiento solicitados al amparo de la Iniciativa Mérida:

- Se constató que el equipo de protección personal, 5 camionetas y 8 cursos de capacitación se entregaron en las fechas establecidas por el Grupo Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida; sin embargo, 10 camionetas se recibieron con un atraso de dos meses, de acuerdo con la fecha programada.⁵⁰⁶

Entrenamiento del personal al amparo de la Iniciativa Mérida:

- Se constató que 5,309 elementos fueron seleccionados por la SSP para recibir capacitación en los 17 cursos impartidos al amparo de la Iniciativa Mérida, de los cuales se revisaron 360 expedientes de los que participaron en 4 cursos impartidos en la Ciudad de México, y se constató que en todos los casos se cumplió con los criterios de selección establecidos para recibir dicha capacitación.⁵⁰⁷

El reporte de la ASF no hace una sola mención a señalar una preocupación por medir el impacto en el largo plazo de la asistencia técnica y de la capacitación. En realidad lo que auditaban era que las entregas de equipo y de cursos se hubieran realizado, pero no hay una sola mención al SIDEPOL y a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es muy preocupante que

⁵⁰⁶ Auditoría de Desempeño 09-0-36100-06-1069, Secretaría de Seguridad Pública, p.4 http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1069_a.pdf

⁵⁰⁷ Ibid, p.5

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

las metodologías no muestren rigor, finalmente el ejercicio se vuelve poco útil.

El reporte de la ASF de 2011, correspondiente a la carrera policial de la Policía Federal, deja en claro lo que se entendió por evaluación de desempeño en cuanto a las pruebas de control de confianza. Al respecto, la PF señaló que “al 15 de noviembre de 2012 aplicó evaluaciones del desempeño a 34,408 servidores públicos (92.5%) de los 37,209 pertenecientes a la PF a noviembre de 2012”⁵⁰⁸ Este reporte revisó el área de Asuntos Internos, las Direcciones generales de Recursos Humanos, de Control de Confianza, Servicio de Carrera y Régimen Disciplinario y de Formación y Profesionalización.

En cuanto a los cursos de capacitación y profesionalización, el reporte menciona lo que la PF reportó:

“(...) el sistema como tal se encuentra en una etapa inicial de implementación; por el momento se ha trabajado primero en la formación del personal para su crecimiento a fin de dar respuesta a las demandas sociales de seguridad, por lo que se dio prioridad a los cursos de formación (...) [initial]. En capacitación continua, especialización y mandos se avanza de acuerdo a la jerarquización de los requerimientos institucionales (...) ya que los más importante es atender las funciones policiales, dada la situación de seguridad del país”⁵⁰⁹

Lo importante era aumentar el estado de fuerza, más que asegurar los cimientos de la carrera policial, y a pesar de que había como contexto la operación del programa de la Iniciativa Mérida, se especifica que la capacitación de especialización no era prioritaria. El reporte destaca “los niveles de cobertura ligados con la capacitación del personal para su actualización, especialización (cursos internacionales) y alta dirección revelaron que ésta no se ha concebido como el instrumento para lograr la profesionalización permanente”.⁵¹⁰

En cuanto al presupuesto, el reporte señaló que los recursos presupuestarios de la PF se distribuyeron en 6 programas presupuestarios de los que ninguno se relacionó con las acciones del Servicio de Carrera Policial. La programación y presupuestación del gasto público de la PF no especificó las acciones para cumplir los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas previstas en

⁵⁰⁸ Auditoría de Desempeño 11-0-36c00-07-0013, Policía Federal, Carrera Policial, p.5
http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gobierno/2011_0013_a.pdf

⁵⁰⁹ Ibid, p.12

⁵¹⁰ Ibid, p.8

Magdalena Alcocer Vega

el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.⁵¹¹ Entre las recomendaciones más importantes están que la PF determine para cada una de las categorías de las plazas (de los servidores del Servicio de Carrera Policial) los cursos de actualización, especialización y alta dirección, así como los créditos anuales requeridos para cada categoría, para impulsar su proceso de profesionalización.⁵¹² Lo inverosímil del reporte es que a pesar de comentar estos elementos, haya determinado un dictamen “con salvedad”.⁵¹³

La generación de controles de desempeño de policías, jueces y fiscales no es sencilla porque requiere arduas negociaciones, políticas graduales y tiempo; las evaluaciones dependen directamente de lo que acuerden los partidos y la falta de controles judiciales y de autonomía de las procuradurías es un claro síntoma de la transición inacabada que se vive en México.⁵¹⁴ Los controles judiciales están ligados al desempeño de las policías y al control social de su actuación. Los controles en México son deficientes a nivel federal, estatal y municipal, sin embargo, los dos últimos actúan con mayor discrecionalidad y están al servicio de los enclaves autoritarios del estado, al servicio del gobernador o presidente municipal. Los controles legislativos de los cuerpos policiacos deberían generar informes técnicos sobre su desempeño, que den cuenta de los indicadores de sus actividades, como presupuesto ejercido; actividades (programas de capacitación, compras de infraestructura y equipo), y resultados concretos, por ejemplo, número de investigaciones policiales por cada uno de los diferentes tipos de delitos que constituyen delincuencia organizada a escala federal.⁵¹⁵

En México hay un vacío total en cuanto a controles legislativos sobre las policías. Ningún congreso, ni el federal ni los estatales, ejerce un control realmente técnico legislativo sobre policías, fiscalías, jueces y el sistema penitenciario y las comparecencias de los titulares ante los legisladores son informales, políticas, ad hoc, en las que se increpa con acusaciones y hasta

⁵¹¹ Ibid, p.16

⁵¹² Ibidem

⁵¹³ Las salvedades son las excepciones particulares que el auditor realiza sobre una o más de las afirmaciones genéricas del dictamen limpio, con salvedad, negativo o sin opinión. Con salvedades significa que el auditor concluye que no puede emitir una opinión limpia o no calificada, pero que el efecto de cualquier desacuerdo, no es tan importante que requiera una opinión negativa o una abstención de opinión.

⁵¹⁴ Buscaglia, *op cit*, p. 69

⁵¹⁵ Ibid, p.71

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

insultos por parte de legisladores, show, pero sin sustento técnico operativo.⁵¹⁶ En México, los legisladores no presentan fundamentos técnicos que sirvan para una evaluación de los cuerpos policiacos, basada en evidencia fáctica que contribuya a las políticas públicas. Buscaglia señala que el servicio civil de carrera de los legisladores debería quedarse en los congresos de legislatura en legislatura, y recibir y evaluar los informes de las policías sobre los indicadores que decide el Congreso, no los que quieren entregar la procuraduría, la policía o el Poder Judicial. Esto permitiría la profesionalización de la evaluación policiaca. De acuerdo con Buscaglia, lo ideal sería que las comisiones legislativas especializadas recibieran de manera periódica un resumen ejecutivo de las fallas y los avances de cada policía municipal y estatal a nivel de congresos locales, y a nivel de Congreso de la Unión, una evaluación del desempeño de la Policía Federal y de la gendarmería, ya que ese modelo se sigue actualmente en varios países latinoamericanos.⁵¹⁷

Las fuentes gubernamentales como los Informes de Gobierno Presidenciales, Informes de Labores de la ex Secretaría de Seguridad Pública, las fuentes legislativas de la Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos y de la Auditoría Superior de la Federación en México, no arrojan información suficiente sobre el proceso de capacitación internacional de la Policía Federal en el contexto de la Iniciativa Mérida. México reporta cuantitativamente los cursos, pero no se evalúan los impactos. Los informes de la Oficina de Rendición de Cuentas (GAO) de los Estados Unidos señalaron la deficiencia para medir los objetivos de largo plazo de las capacitaciones internacionales, porque el Departamento de Estado encargado de implementar la cooperación internacional no desarrolló indicadores de impacto de la Iniciativa Mérida.

En cuanto al ejercicio de la Auditoría Superior de la Federación de revisar el proceso de la Iniciativa Mérida, es patente que no hay una preocupación por auditar lo importante, que es el impacto de los resultados de largo plazo del programa, ni en la capacitación, ni en la asistencia técnica. El órgano de control legislativo que depende de la Cámara de Diputados no cumple su labor de hacer señalamientos importantes para la mejora de la corporación

⁵¹⁶ Ibid, p. 75

⁵¹⁷ Ibid, pp. 76-77. Buscaglia argumenta que en condiciones normales de presión y de temperatura política”, la puesta en operación de estos controles realmente democráticos son poco factibles ya que van en contra de la naturaleza misma de la cultura política autoritaria aún prevaleciente en México y países de Centroamérica como Guatemala y Honduras. La Gendarmería es la séptima División que se creó en la PF en agosto de 2012

<http://www.notimex.com.mx/acciones/verNota.php?clv=165194>

Magdalena Alcocer Vega

policial. Los ejercicios carecen de análisis cualitativos, y se remiten a reportar únicamente a nivel cuantitativo.

El informe de la Oficina de Rendición de Cuentas (GAO) de los Estados Unidos y la información de la Auditoría Superior de la Federación indicaron que no existen elementos para determinar si la capacitación internacional incidió en la reforma de la Policía Federal. Es notable que la inversión realizada por el gobierno mexicano fue mayor que la asistencia de la Iniciativa Mérida, para el desarrollo de cursos de formación inicial destinados a aumentar el estado de fuerza de la Policía Federal. La información que arrojan las entrevistas indican que el curso de Formación Inicial para Policías Federales con Perfil Investigador, Científico y de Inteligencia generó espíritu de cuerpo en los oficiales, pero el elemento que determinaría la incidencia de la capacitación no puede determinarse, por no saber cuál es la fórmula para medir el desempeño de los oficiales y cómo está determinada por el SIDEPOL, ya que se ha señalado, que hay una falta de claridad entre las funciones en las áreas de Control de Confianza y el Sistema Profesional de Carrera Policial. Es imposible el desarrollo de estándares incorporados para la formación inicial y continua, y para toda la carrera policial.

La institucionalización (de valores, normas y estructuras que se incorporan en la organización) debe ser el objetivo principal de la reforma policial y la capacitación el elemento más importante para establecer el cambio organizacional, de este modo, había que establecer un sistema de evaluación de desempeño y de recompensas y promociones para lograr el cambio. En la Policía Federal, se visualizaron contradicciones en el diseño e implementación en cuanto a la relación de las evaluaciones de control de confianza con la carrera policial y con el sistema de ascensos. Marenin sostuvo que lo que proveía la base para las prácticas y habituación a la democracia era la academia formal en servicio y la mejora de la capacitación continua durante la carrera policial, así como la revisión de los procesos de recompensa con una cultura organizacional que los apoyara.

Uno de los retos, sin duda, es que se definan claramente los mecanismos de evaluación del desempeño, ya que hay una falta de claridad de funciones del área de control de confianza y del sistema profesional de carrera policial. Es preocupante que las entrevistas hayan arrojado que no hay una retroalimentación entre las áreas para la identificación de oportunidades de

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

capacitación, y más alarmante aún, que no haya medición del desempeño de los policías. Esto tiene consecuencias para que los policías no estén insertos en un sistema de carrera policial sujetos a evaluación de desempeño, supervisión y rendición de cuentas.

Una asignatura pendiente y en la que se debe trabajar a nivel federal y estatal, es en el establecimiento de estándares mínimos para la selección, entrenamiento y desarrollo de la carrera de los oficiales de policía. Un señalamiento que se hizo en la investigación es el alto grado de rotación que tienen las policías en México. Los especialistas han señalado que rotan cada tres años. Esto impacta en un desperdicio de recursos capacitando policías que no logran una permanencia en la institución por falta de una carrera policial. Asimismo, las entrevistas señalaron la preocupación por el nombramiento de funcionarios que son elegidos con criterios que no están basados en el mérito, lo que evidencia que los sistemas de ascensos siguen obedeciendo a criterios basados en la amistad y compromisos políticos. Por ello, la necesidad de establecer estándares, sistemas de evaluación de desempeño y de consolidar la carrera policial.

La profesionalización pasa necesariamente por la colocación de funcionarios con liderazgo, integridad y con mecanismos que aseguren que sólo los mejores y más experimentados ocupan esos puestos. Sin un sistema de carrera policial eficaz, las policías seguirán transitando en un camino donde no hay evaluación basada en evidencia y con policías que no son profesionales. El costo es altísimo porque la propia vida de los oficiales es lo que está en juego en un contexto de violencia e inseguridad.

El riesgo, de mantener un sistema como el descrito es que se reproduzca una dinámica como la descrita por Saín en Argentina, esto es, que la formación y capacitación policial no incida en los mecanismos para determinar el ascenso del personal. Sabet y Olson también mencionaron la falta de retroalimentación entre el área de asuntos internos y la de control de confianza, al destacar que quedaba como reto el desarrollo de mecanismos para la vinculación de información destinada a la detección de casos potencialmente graves para investigar.

Bayley mencionó que la creación de sistemas disciplinarios efectivos dentro de la policía debía ser prioritaria en la reforma democrática. El

Magdalena Alcocer Vega

sistema disciplinario y el área de Asuntos Internos de la Policía Federal no alcanzaron a consolidarse. En el área de Asuntos Internos faltó desarrollar manuales y fortalecer el área presupuestaria y administrativa, así como desarrollar mecanismos efectivos de quejas de vinculación con la ciudadanía. Es imprescindible desarrollarlos para dar legitimidad a las acciones de la policía, para realizar un trabajo permanente al recibir quejas y denuncias y al establecer sanciones para quien infrinja las normas. En este orden, Jones también planteó que la gobernanza policial eran una serie de políticas, implementación, estrategias, estándares y disciplina interna, pero que incluía necesariamente interacción con el gobierno y otros cuerpos externos de la rendición de cuentas. Walker subrayó que el concepto más importante en la rendición de cuentas era la legitimidad. La figura del auditor policial podría constituir una manera de incorporar lo que Walker planteó como una forma para revisar de modo interno y externo la conducta del oficial. La figura del auditor policial es la forma más efectiva de supervisión civil ya que tiene autoridad para investigar cualquier asunto de la corporación policial con el fin de recomendar políticas que corrijan problemas existentes, como la conducta policial, los incidentes de uso de la fuerza, las demandas civiles contra la corporación y las fallas sistemáticas para disciplinar a los oficiales.

La creación de sistemas disciplinarios efectivos se materializa cuando el público coopera con la policía reportando el crimen, identificando sospechosos y mitigando las condiciones sociales que hacen que algunas zonas o espacios sean más susceptibles al crimen, al hacer que la policía se vuelva más efectiva en su papel de proveedor de seguridad pública.⁵¹⁸

Bayley señaló que los Estados Unidos tienen dos agendas en el exterior: la reforma democrática y la seguridad, provocándose una tensión entre los donantes en la elección de una u otra, con lo cual los programas se empujan en distintas direcciones.⁵¹⁹ De este modo, se piensa si se deben resolver las necesidades de seguridad inmediata o proveer el apoyo técnico y material para el largo plazo del desarrollo institucional.

En un principio, la Iniciativa Mérida privilegió la dotación a militares y a la Policía Federal de apoyo tecnológico, helicópteros y equipo aéreo de interdicción de tráfico de drogas, armas, dinero y personas, equipo de

⁵¹⁸ Bayley, *Democratizing the police...., op cit*, p.40

⁵¹⁹ Ibid, p.42

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

inspección no intrusivo, unidades caninas para aduanas, tecnologías y sistemas de comunicación seguros para mejorar la recolección y almacenamiento de datos, asesoría técnica y entrenamiento para fortalecer las instituciones de justicia, apoyo para las evaluaciones de control de confianza para la policía, software de manejo de casos para el seguimiento de investigaciones a través del proceso legal, apoyo para quejas ciudadanas y asistencia en programas de establecimiento de protección de testigos.⁵²⁰ Sin embargo, la asistencia de los programas internacionales no hace que las instituciones gubernamentales del país receptor sean más democráticas. Aunque la donación de equipos y la asesoría para técnicas gerenciales son factores importantes, su contribución para la efectividad en la aplicación de la ley no está asegurada, por lo tanto, el alcance está mucho más en función del compromiso del país receptor con las prácticas democráticas y de la habilidad de los donantes para la implementación de la reforma.

La asistencia técnica no debe ser el centro de la ayuda internacional si la reforma policial democrática es el objetivo, según Bayley. Ninguno de los atributos de la reforma policial –responsabilización, rendición de cuentas, defensa de los derechos humanos y transparencia– dependen de la tecnología, ya que ésta no es un sustituto para un cambio cultural profundo dentro de la policía.⁵²¹ En el caso de la Iniciativa Mérida, la asistencia técnica si fue el centro de la cooperación con México en el período de estudio, más que la reforma democrática. La Policía Federal estaba inserta en un proceso acelerado de cambios profundos en todas las áreas. La consolidación de estos cambios difícilmente se visualizarían en un período tan corto y de construcción tan sustantiva. Walker señaló que la institucionalización de la reforma policial debería ser el objetivo del cambio organizacional y ello depende de la rutinización de las prácticas y cuando los valores y las normas son incorporados en la organización. La velocidad de los procesos al interior de la PF y la necesidad de que la cooperación internacional se empatara con el proceso, provocó que se perdiera de vista la discusión sobre el análisis de los resultados a obtener y en medir el impacto en el largo plazo de la capacitación internacional.

Bayley señaló que los retos de la reforma policial eran la generación de condiciones propicias para su seguimiento, desarrollo y consolidación. Una de las deficiencias de la Iniciativa Mérida fue la falta de preocupación del

⁵²⁰ Gereben, *op cit*, p.53

⁵²¹ Bayley, *Democratizing the police...*, *op cit*, p. 42

Magdalena Alcocer Vega

impacto de la cooperación, concretamente en los cursos y señalada por la GAO. La comprobación a través de estudios cualitativos sobre el impacto de la capacitación se hace necesaria para los estadounidenses como donantes de la cooperación, para medir el éxito del programa y, a su vez, el Gobierno mexicano debería tener indicadores permanentes de evaluación de desempeño en todas las áreas. México y Estados Unidos son corresponsables en la medición de la Iniciativa Mérida.

La evaluación de los cursos debe hacerse con base en estándares internacionales y recomendaciones como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), INTERPOL, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, que han elaborado actores de lo que Marenin llamó la Comunidad Política Trasnacional. Estos estándares constituyen el marco para evaluar la reforma policial democrática cuando se traducen en políticas. Pero si la Policía Federal no midió los blancos de la reforma y existe una falta de claridad en la planeación y los resultados que se esperan en el largo plazo y la rendición de cuentas de los programas carece de instrumentos para medir los resultados, no puede vaticinarse el éxito.

Los cursos de capacitación internacional realizados en 2009-2010 con cooperación de la Iniciativa Mérida fueron parte de la primera fase de este programa centrado en la asistencia técnica y orientado hacia el incremento de capacidades operativas de la Policía Federal. El curso más citado y más visible es el de Perfil Investigador por la innovación que representó contratar tantos jóvenes con un perfil universitario, a diferencia de décadas anteriores. Sin duda hubieron problemas para la gestión de los cursos, ya que los obstáculos tenían que ver con los nacionales y los de los estadounidenses Por un lado, los estadounidenses tenían una plantilla escasa de recursos humanos para atender las necesidades de logística en la implementación de los cursos, además del citado retraso en la liberación de los fondos del Congreso por problemas de que las cuentas que financiaban la cooperación de Estados Unidos provenían de tres fondos distintos. Del lado mexicano, había una urgencia por mostrar resultados rápidos contra la inseguridad que justificaran que el eje estratégico de la política de la administración calderonista fuera el combate al crimen organizado a través de las fuerzas armadas y de la Policía Federal. Dentro de este proceso se construirían de manera acelerada todas las áreas de la Policía Federal en términos de estado de fuerza, equipamiento tecnológico,

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

construcción de inmuebles y de procesos de gestión interna; sin duda, un proceso que quedó en muchos momentos rebasado por la rapidez y por la coyuntura álgida de inseguridad.

Los problemas detectados a través de las entrevistas con funcionarios mexicanos que formaron parte del proceso de capacitación internacional fueron la dificultad para alinear el Programa Rector de Profesionalización del SIDEPOL con los cursos de la Iniciativa Mérida, con las necesidades de la Policía Federal, lo que señalaría una falta de coordinación entre los implementadores para adaptar la asistencia a las necesidades locales, como Bayley apuntaba. Entre los elementos más preocupantes, que se señalaron fue la falta de incorporación de la capacitación internacional al kardex policial; es decir, el registro del historial del policía que incluye datos generales, desarrollo académico (cursos de capacitación) y procesos disciplinarios. Sin embargo, dos funcionarios señalaron que en esta administración quedó subsanado este tema, ya que los elementos pueden consultar su kardex a través de un portal e ingresando una clave. Queda pendiente saber si se hizo un esfuerzo por incorporar a la fecha todos los cursos de la Iniciativa Mérida al registro citado en esta administración. Es un derecho legítimo que las capacitaciones internacionales, llamadas por el SIDEPOL cursos de especialización, sean un elemento que genere créditos para ascender en la escala jerárquica.

La entrevista realizada a un Director de Programa del ICITAP, del Departamento de Justicia que trabajó en México, señaló que entre los principales obstáculos que encontró para la implementación de los cursos de la Iniciativa Mérida, fue la falta de una estrategia coherente para lograr un cambio sostenible, ya que el problema no se soluciona con cursos y donación de equipos y esto no asegura la calidad de la capacitación. Apuntó que las prioridades estaban en contener la violencia, más que en el desarrollo de los policías federales, estatales y municipales.

Durante el período de investigación, quedó pendiente el seguimiento al desempeño individual que es un punto central, primero en establecer con claridad que es el seguimiento al desempeño, porque los controles de confianza no pueden constituir una métrica y, en segundo lugar, es imprescindible la generación de una base de datos con todas las capacitaciones nacionales e internacionales, la generación de estándares para la capacitación, la carrera policial y la reforma al interior de las policías que generen otros incentivos

Magdalena Alcocer Vega

orientados a profesionalizar a la policía y no a desprofesionalizarla. Los mecanismos de incentivos que constituyen las reglas informales en cuanto al control del personal a través de permisos, dádivas y prerrogativas tienen que cambiar, para generar otros incentivos que vayan alineados a la incorporación de reglas claras y sanciones a través de los manuales de organización y procedimientos que generen procesos claros con asignación de responsabilidades. Los estándares dan certidumbre en los procesos porque establecen los criterios para la evaluación. Es urgente el establecimiento de una discusión abierta con distintos actores de la academia, técnicos policiales y autoridades para establecer estándares policiales, de otra manera, la carrera policial seguirá en el limbo en medio de una de las peores crisis de seguridad del Estado mexicano.