

Políticas de seguridad pública

Efrén Arellano Trejo
Arturo Alvarado
(Editores)



Centro de Estudios

CSOP

Sociales y de Opinión Pública

POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

COMITÉ
MESA DIRECTIVA

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Políticas de seguridad pública

Efrén Arellano Trejo

Arturo Alvarado

EDITORES

Políticas de seguridad pública

Primera edición: diciembre de 2010

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Cámara de Diputados / LXI Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-04-9

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

Diseño de portada

José Olalde Montes de Oca

Formación

Alejandro López Morcillo

Edición

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Presentación	9
Introducción. Enfoques y dilemas en materia de seguridad pública <i>Efrén Arellano Trejo</i>	13
Plan de acción para reducir la violencia en México: poniendo en práctica la experiencia internacional <i>Irvin Waller</i>	19
La evaluación y transformación de la seguridad pública en México. Pasos hacia el modelo del siglo XXI <i>Samuel González Ruiz</i>	39
Retos actuales del Sistema Nacional de Seguridad Pública <i>Ricardo Márquez Blas</i>	59
Certificación y profesionalización de la policía <i>Mercedes Peláez Ferrusca</i>	65

Seguridad pública: problemas, redefiniciones y posibles soluciones <i>Mario Arroyo Juárez</i>	73
Evolución y tendencias recientes de la criminalidad <i>Luis González Placencia</i>	109
La función policial en un sistema acusatorio, oral y público. Algunas reflexiones <i>Verónica Martínez Solares</i>	117
Manejo diferenciado de conflictos y nueva gestión en la seguridad pública <i>Guillermo Zepeda Lecuona</i>	141
La Policía Federal Preventiva: un diagnóstico desde la perspectiva de los derechos humanos <i>Isabel Esther Uriarte Borneo</i>	161
La política de capacitación básica de agentes de la Policía Federal Investigadora en México <i>José Arturo Yáñez Romero</i>	189
Acerca de los autores	209

Presentación

Desde hace dos décadas, y en particular desde principios de 1990, la seguridad pública ha ocupado un lugar central en el debate nacional, las decisiones legislativas y la política pública en nuestro país; además, de acuerdo con cálculos citados en este texto, desde su creación en 1995-1996, el Sistema Nacional de Seguridad Pública mexicano ha significado un gasto cercano a 7,000 millones de dólares.¹ Y a pesar de los crecientes esfuerzos por parte de las instituciones de los tres Poderes de la Unión y —más recientemente— de todos los órdenes de gobierno, los niveles de delincuencia y victimización siguen siendo altos. De manera simultánea, hemos adquirido conocimiento sobre formas aparentemente novedosas de criminalidad, tales como mecanismos poco conocidos para el lavado de dinero, el secuestro o el robo de automotores.

Hay que enfatizar, sin embargo, que el aumento en la delincuencia no es un asunto aislado de las tendencias mundiales ni mucho menos un fenómeno que sólo se presente en nuestro país.

¹ Cfr. Samuel González Ruiz, “La evaluación y transformación de la seguridad pública en México. Pasos hacia el modelo del siglo xxi”, p. 36.

A la experiencia relativamente reciente sobre el incremento en formas violentas de criminalidad en ciudades estadounidenses, como Nueva York y Washington, D.C., hay que sumar las olas de delincuencia y violencia en muchos países latinoamericanos e, incluso, en algunas naciones europeas, por no hablar de países que, por su alta inestabilidad política y socioeconómica —Irak, Afganistán, Sudáfrica y Rusia— han enfrentado situaciones críticas de seguridad pública.

El panorama mundial, no obstante lo anterior, ofrece diversos ejemplos sobre políticas públicas que, en distintos grados, han servido no sólo para contrarrestar los efectos de la delincuencia en las sociedades, sino en la estabilidad de los propios estados: entre ellas se cita el caso de Nueva York y Colombia. En este libro el lector encontrará un debate sobre las políticas públicas que, desde la perspectiva de especialistas reconocidos en la materia, pueden ser útiles en nuestro país.

Desde su creación, en 2002, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados ha tenido entre sus principales ejes de trabajo el análisis de la seguridad pública, de las instituciones encargadas de su garantía y de las percepciones ciudadanas en torno a la misma. En este tenor, ha elaborado diagnósticos, ensayos e investigaciones; ha sistematizado información generada por instituciones dedicadas a su seguimiento; y —entre otras cosas— ha organizado foros y seminarios sobre las políticas públicas y privadas de seguridad pública.² El libro que el lector tiene entre sus manos da continuidad a estos esfuerzos, esta vez centrado en el análisis de los paradigmas, políticas y modelos de seguridad discutidos e implementados en

² Todos ellos pueden consultarse en la página electrónica: www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica.

México, así como en la presentación de propuestas e ideas sobre el rumbo que debe seguir la política pública en este terreno.

En la elaboración del texto, coordinado por el doctor Arturo Alvarado —reconocido por su conocimiento sobre el tema— y el maestro Efrén Arellano —investigador del CESOP— participaron académicos, representantes de la sociedad civil y funcionarios del gobierno, pues es convicción de todos los investigadores del Centro de Estudios que la construcción de propuestas eficaces de política pública requiere del intercambio de opiniones y experiencias entre el mayor número de sectores en nuestra sociedad.

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez

Introducción. Enfoques y dilemas en materia de seguridad pública

Efrén Arellano Trejo

Las políticas de seguridad pública están cambiando en todo el mundo. En México esta mudanza tuvo un arranque importante en el periodo 1994-1995, cuando se modificó la Constitución para hacer de esta materia un tema concurrente de los gobiernos federal, estatal y municipal. A partir de esa fecha, paulatinamente se creó el sistema no jurisdiccional para proteger los derechos humanos (con la creación de las comisiones nacional y estatales respectivas), se rediseñó al Poder Judicial y se creó un marco jurídico e instituciones para combatir la delincuencia organizada.

Todo ello fue acompañado de una importante inyección de recursos públicos, tendencia que se mantiene hasta la fecha. No obstante, persisten altos niveles de delincuencia y de violencia; el ciudadano sigue sin confiar en las policías y en los impartidores de justicia; los procesos judiciales son tortuosos; los márgenes de impunidad muy altos; el sistema penitenciario castiga mayoritariamente a delincuentes menores y en no pocas ocasiones son centro de operación de mafias organizadas.

¿A qué obedece que la sociedad y el Estado no hayan obtenido buenos resultados, pese al gran esfuerzo realizado? El libro

que el lector tiene en sus manos ofrece múltiples respuestas a esta interrogante –todas ellas documentadas– y contiene, además, variadas propuestas de trabajo. Así, se revisan los paradigmas aplicados en la materia y se ofrecen modelos innovadores; se critican las políticas aplicadas y se avizoran los cambios necesarios; se evalúa a las instituciones y se plantean rutas críticas para su transformación. Varios de los autores retoman aspectos de la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 18 de junio de 2008, que desató una nueva y prometedora transformación de las instituciones de seguridad pública y de justicia del país.

Este libro está integrado por las ponencias presentadas en el foro denominado “El debate actual sobre la seguridad pública y el Estado de derecho”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Diputados, y la asociación civil Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, realizado el 28 de noviembre de 2007. Como el lector podrá advertir en la sección de semblanzas, los conferencistas provienen de diferentes trincheras: de la academia, de la sociedad civil y de las propias instituciones, y tienen el rasgo común de contar con una amplia experiencia en el tema que abordan en los trabajos incluidos. Los principales enfoques y los aspectos destacables –que el lector tendrá que validar– son los siguientes:

La conferencia magistral de Irvin Waller analiza, desde una perspectiva comparativa internacional, el dilema que caracteriza a la región latinoamericana. En muchos de estos países –a decir de Waller– se han modernizado los sistemas de persecución y castigo de la delincuencia y se ha invertido una gran cantidad de recursos públicos. Sin embargo, no se han logrado abatir los índices delictivos y tampoco se ha ofrecido una mayor percepción de seguridad pública. Incluso –afirma Waller– en países con siste-

mas de justicia muy sólidos y bien remunerados, como Inglaterra y Estados Unidos, están decreciendo las tasas de delitos que son denunciados y castigados; por tanto, está creciendo la impunidad.

Ante ello, el especialista subraya la necesidad de fortalecer las políticas de prevención. Asegura que es necesario cambiar de enfoques, poner el énfasis en evitar que cada vez más personas sean victimadas y no sobredimensionar la tarea de detener y castigar a los delincuentes. Cita como casos exitosos el de Bogotá y se refiere ampliamente a las Directrices para la prevención del delito, emitidas por la ONU en 1996 y renovadas en 2003. El lector encontrará en el texto de Waller una primera pero profunda discusión de las estrategias y acciones que han probado una notable eficacia para prevenir y reducir la delincuencia. Su ponencia es una brújula auténtica y una ruta crítica para revisar experiencias concretas, bibliografía y temas poco atendidos por las políticas públicas en materia de seguridad.

Samuel González Ruiz realiza un análisis del surgimiento y la evolución del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México. El autor señala que este sistema ha significado, desde su creación, un gasto de más de siete mil millones de dólares, sin que ello se haya traducido en una mejor coordinación de los tres niveles de gobierno en las tareas de seguridad pública. Ante ello, el autor revisa las reformas constitucionales promulgadas en junio de 2008 y destaca la creación de la carrera policial y la obligación de todos los policías de contar con un registro que avale su capacidad y trayectoria. En este trabajo el lector encontrará un balance de las fortalezas del nuevo marco jurídico y algunos principios que fueron discutidos durante la elaboración de la nueva ley secundaria en la materia.

Este libro se enriquece con la participación de quienes en su momento eran funcionarios del Sistema Nacional de Seguridad

Pública: Ricardo Márquez Blas y Mercedes Peláez. El primero de ellos expone la importancia y el crecimiento de los recursos destinados a los municipios en materia de seguridad, así como los avances logrados para agilizar el ejercicio de los mismos por parte de las autoridades locales. En tanto, Mercedes Peláez analiza los obstáculos que enfrenta la profesionalización de los policías en todo el país. Los principales problemas son —según se desprende de su ponencia— la falta de criterios y procedimientos para evaluar el desempeño de las corporaciones, la amplia movilidad del personal, la baja escolaridad de la mayoría de sus integrantes, así como la escasa vocación de servicio, indicada por el hecho de que un gran número de policías trabajan como tales mientras consiguen otro empleo.

Mario Arroyo Juárez, en forma documentada y sugerente, revisa distintos conceptos de seguridad pública actualmente en debate, identifica los factores que coadyuvan a crear contextos de inseguridad, define los tipos de conflicto que enfrentan las autoridades, y propone un nuevo modelo de seguridad, con un fuerte componente de investigación, que incluye además la definición de estrategias y mecanismos de seguimiento y evaluación.

Desde una perspectiva similar, Luis González Plascencia ofrece un panorama global para analizar las grandes tendencias de la delincuencia y la transformación del derecho penal. Su hipótesis central es que la criminalidad es una fase endémica de cada uno de los momentos que configuran la modernidad. Desde esta perspectiva —como lo advierte el autor— el Estado ha transitado de perseguir los delitos contra la libertad, la integridad y la moral, a dar énfasis a los delitos que generan un impacto en la producción y comercialización de mercancías ilícitas. También se ha pasado de perseguir a los individuos, a la persecución de grupos o acciones colectivas. En este trabajo el lector encontrará los principales retos que estos cambios plantean al Estado mexicano.

Verónica Martínez Solares toma como punto de partida los cambios constitucionales de 2008, dirigidos a reformar la estructura y el funcionamiento de las instituciones policiales del país. Bajo esta perspectiva, la autora revisa el papel de la policía en el nuevo sistema de justicia penal y señala la necesidad de contar con elementos mejor preparados, con reglas claras para intervenir adecuadamente en la protección de los ciudadanos y en sus enfrentamientos con los delincuentes y, sobre todo, con sistemas adecuados de supervisión y controles tanto internos como externos.

El trabajo presentado por Guillermo Zepeda documenta las deficiencias del sistema penal y propone un modelo de trabajo para revertirlas. Como principales defectos, el autor sostiene que el incremento del presupuesto y de las penas no ha producido una mejoría en la probabilidad de captura de los delincuentes y que el sistema carcelario alberga, en su mayoría, a una población sentenciada por delitos menores o, peor aún, en espera de que le dicten sentencia. El modelo de Zepeda Lecuona incluye un sistema de justicia con procedimientos acordes a los diferentes tipos de delitos y conflictos que enfrenta la sociedad: frente a los delitos menores, fortalecer la justicia cívica y la policía de proximidad; frente a los delitos más comunes, cometidos sin violencia, fortalecer los procedimientos alternos, juicios abreviados y restauración del daño; y frente a los delitos de gran impacto, aprovechar la inteligencia policial y fortalecer los grupos de élite. La lectura de esta ponencia resulta de gran utilidad para dimensionar los alcances de las reformas constitucionales de 2008 y evaluar los posibles resultados derivados de su aplicación.

Una preocupación presente en todas las ponencias es la protección de los derechos humanos. El trabajo de Isabel Esther Uriarte se centra en los riesgos que supone la militarización de las instituciones policiales mexicanas, en particular de la Policía

Federal Preventiva (hoy en día Policía Federal). A partir de la descripción de algunos operativos en los que ha intervenido esta institución, Uriarte documenta violaciones a los derechos humanos, que han sido objeto de diversas recomendaciones por parte de organismos internacionales y nacionales. Este trabajo también incluye diversas propuestas, como establecer un mecanismo de monitoreo ciudadano en esta policía, adoptar los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas para el uso de la fuerza y, entre otros, evitar la discrecionalidad política con la que se decide la intervención de esta policía, de acuerdo con la ponente.¹

El libro cierra con un tema clave para la creación de un nuevo sistema de seguridad pública: la capacitación de los agentes investigadores de la policía federal. José Arturo Yáñez Romero, especialista en la materia, advierte la necesidad de contar con un programa integral de capacitación, cursos y apoyos pedagógicos adecuados, así como con egresados con un perfil profesional más acorde a las tareas encomendadas a estos servidores públicos.

¹ Como producto de este debate, la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 2 de enero de 2009) ya incluye algunas previsiones al respecto.

Plan de acción para reducir la violencia en México: poniendo en práctica la experiencia internacional¹

Irvin Waller

El delincuente es responsable del daño causado, pero todos nosotros también lo somos por no utilizar las mejores prácticas para evitarlo.

Introducción

Los índices de victimización por homicidios, y otros delitos violentos, continúan siendo inaceptables en México, a pesar del rápido y constante incremento de oficiales de policía, prisiones y ministerios públicos. Sin embargo, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Consejo Nacional de Investigación de Estados Unidos, han concluido que las políticas gubernamentales pueden reducir los índices de victimización mediante una inversión inteligente en prevención. Esencialmente, recomiendan un plan de acción nacional dirigido por un centro de responsabilidad que informe no a los procuradores o jefes de policía, sino a los más altos niveles de gobierno, de tal forma que exista una inversión sostenida del presupuesto en aquello que en verdad

¹ Traducción de Verónica Martínez Solares, profesora-investigadora por oposición en el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

prevenga la violencia en México (tomando como referencia la experiencia internacional).

Dicha experiencia, y la que se refiere a un plan de acción nacional, la he reunido en un breve libro de corte no académico dirigido a los políticos conscientes, los periodistas especializados en el análisis de la violencia y los ciudadanos interesados en el tema. El libro proporciona una revisión cuidadosa de qué funciona para reducir la violencia y una serie de recomendaciones dirigidas a los gobiernos para su implementación. Aporta numerosos ejemplos esperanzadores sobre qué ha funcionado en otras jurisdicciones. El libro es *Less Law, More Order: The Truth about Reducing Crime*² cuya versión en español, *Menos represión, más seguridad*, será publicado próximamente por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Lo importante de esta revisión es que todos los órdenes de gobierno en México podrían invertir el equivalente al 10 por ciento de su actual presupuesto destinado a la policía, las prisiones y los fiscales, para reducir los índices de victimización hasta en un 50 por ciento en tan sólo 10 años. Esto podría alcanzarse utilizando estrategias que ya han sobrepasado dicho objetivo en periodos más cortos en América Latina, Estados Unidos o Europa. Propone el tipo de inversión y legislación que se necesita para erradicar esa mala costumbre, en el diseño de las políticas gubernamentales, de la confianza excesiva en el uso de acciones reactivas propias del *law enforcement*³ y del sistema de justicia penal; un equilibrio mediante políticas sustentables y más efectivas en términos de costo para prevenir el delito.

² Puede consultarse en: www.lesslawmoreorder.com

³ Por *law enforcement* se entiende, para los efectos de este documento, instituciones encargadas de la seguridad pública. (N. del T.)

La violencia interpersonal asesina y mutila. Traumatiza y deja cicatrices permanentes. La violencia destruye familias. Ahuyenta inversiones. La violencia engendra otra generación de violencia. Es cara para el sistema de salud. La violencia debe ser detenida.

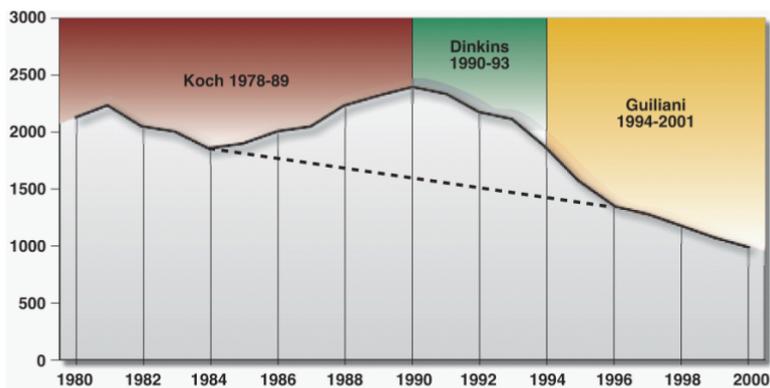
La lógica tradicional usada por los jefes policiales, abogados penalistas y directores penitenciarios, en complicidad con políticos populistas, es que más policías, prisiones y fiscales, combinados con más castigos, reducirán los delitos. Argumentan que los individuos deben hacerse responsables por sus acciones delictivas. Utilizan directrices de individualización que requieren que la pena se ajuste al delito y señalan que la disuasión general y, en especial, la rehabilitación, reducirán la delincuencia.

Los últimos 30 años han mostrado, en Estados Unidos, los costos y beneficios de tan extraordinario ejemplo en la aplicación de esta lógica tradicional. A inicios de la década de 1970, los Estados Unidos vieron crecer su promedio de encarcelamiento diariamente: de 500 mil a más de 2.2 millones. El rápido incremento en el número de oficiales de policía en la década de 1990, facilitó dicho aumento. Los políticos populistas han reivindicado que estas acciones logran reducciones en la violencia. Ciertamente los delitos se incrementaron y descendieron en número durante este periodo, pero cualquier análisis científico sobre las explicaciones confirman que los cambios en los índices de violencia se debieron al cambio en el número de personas jóvenes en la población, al mejoramiento del mercado laboral y a mayores índices de matriculación en colegios, así como al control en el consumo de alcohol. También contribuyó el aumento en el uso de la prisión para inhibir a jóvenes agresores, pero a un costo enorme para los contribuyentes, para las víctimas de delitos y para las comunidades.

Por ejemplo, Giuliani, cuando fue alcalde de Nueva York, reiteradamente señaló que “Tolerancia cero” y Compstat (*Computerized Statistics*) fueron razones significativas que impactaron la rápida disminución de los delitos en la ciudad en la década de 1990. Sin embargo, la Gráfica 1, desarrollada en *Less Law, More Order* con más detalle, muestra que las tendencias en dicha disminución habían iniciado antes de que Giuliani fuera electo y “Tolerancia cero” introducida. De hecho, las evaluaciones de gente cercana al régimen, sólo mostraron pruebas de reducciones del orden del 5 por ciento. Más aún: veremos que la ciencia de la prevención nos ofrece esperanzas para lograr mayores reducciones con menores costos.

La solución sostenible y asequible para detener la violencia no se encuentra en la creación de leyes más severas o en mayores gastos presupuestales en policías, prisiones y fiscales, particularmente en países donde el sistema de seguridad y justicia es vulnerable frente a la incompetencia y la corrupción. Estas acciones

Gráfica 1. Tasa de delitos violentos por cada 100 mil habitantes en la ciudad de Nueva York, 1980-2000



Fuente: FBI, Uniform Crime Reports.

pueden desplazar la violencia en las calles, pero no detenerla. Tampoco pueden resolver la más dolorosa y grave violencia, la que ocurre en la familia. Es una “curita” importante, pero no la solución. Es muy cara para los contribuyentes y una amenaza para los derechos humanos.

La solución asequible y sostenible para detener la violencia es el uso de nuestro conocimiento actual –soluciones más inteligentes para afrontar las causas, usando la amplia “pericia en prevención” disponible hasta hoy–; requiere que los gobiernos aborden las razones por las cuales las personas son violentas y utilicen la incapacitación en menor grado; requiere un cambio significativo de la reacción penal a la ciencia de la prevención del delito “pre-delictiva”; requiere una gobernanza responsable de la violencia.

Para detener la violencia necesitamos cambiar el debate de cuántos delincuentes podemos capturar y castigar, hacia cuántas personas podemos ayudar para que no sean víctimas. Es interesante ver cómo Bogotá ha reducido una violencia endémica a la mitad. Bogotá sólo aplicó los principios básicos de la ciencia de la prevención del delito en lugar de seguir en el debate infructuoso de más leyes y más fuerza. Bogotá alcanzó el éxito incluso en un país donde la aplicación de la ley y la justicia penal son superados por un maremoto de casos, inimaginables retos de violencia y la débil capacidad de un sistema de seguridad y justicia no corrupto.

El reto

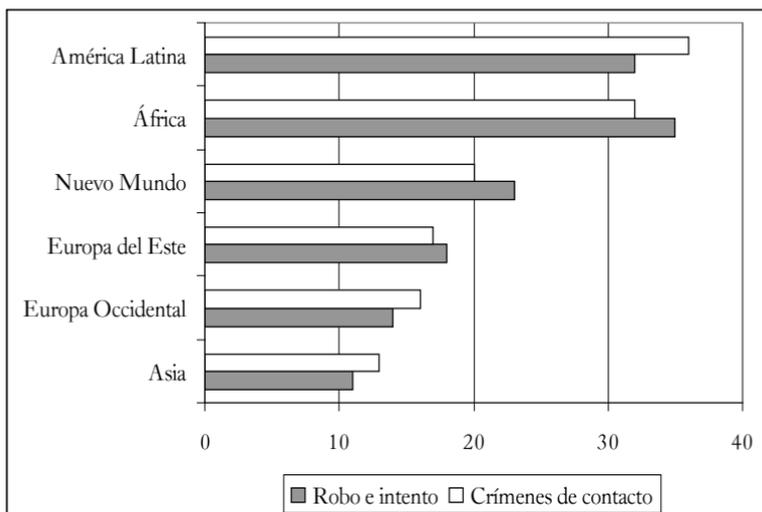
Cada año, uno de cada 14 adultos es víctima de la violencia en sus casas o en las calles. Muchas de esas víctimas lo serán más de una vez en un año. Un promedio de más de una de cada tres mujeres

es víctima de asalto sexual en su vida, y en muchas ocasiones más de una vez. Los índices de violencia en América Latina son más altos que los de cualquier otra región en el mundo (Gráfica 2).

Todas las víctimas sufrirán pérdidas, daños y traumas en manos del perpetrador y, con frecuencia, más adelante un mayor trauma si cooperan con el sistema de justicia penal. Sus familias, testigos y otros, compartirán su dolor y quebranto.

La magnitud no es la tragedia. La tragedia es que no necesariamente tiene que ser así. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), de la ONU, ha sido la fuente de estándares importantes y normas para prevenir los delitos y establecer principios de justicia a favor de aquellos que son víctimas. La

Gráfica 2. Índices de violencia a escala mundial



Fuente: Waller (2006), *Less Law, More Order*, disponible en www.prevention-crime.ca

OMS, la DAW⁴ y Hábitat, han reunido el conocimiento suficiente sobre cómo reducir la delincuencia. La ciencia de la prevención está muy bien establecida, pero no muy bien utilizada.

Si los gobiernos decidieran abogar por reducciones reales en materia de victimización como su misión real, entonces tendrían un plan decisivo para conseguir el financiamiento y los apoyos para reducir significativamente una de las mayores plagas que afectan la calidad de vida de las personas.

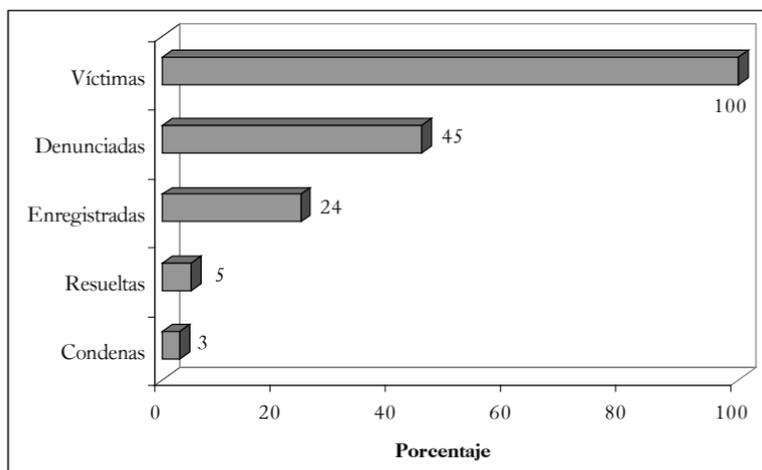
Límites de la actividad policial y la justicia penal

La justicia penal en los tribunales está en crisis, no sólo en México, sino también en países orgullosos de sus muy bien financiadas policías profesionales y sistemas de justicia penal. La mayoría de las víctimas nunca verá que el Estado atrape a la persona que la victimó. En Inglaterra y Gales, donde la policía es altamente profesional y entrenada, con salarios que son más del doble del promedio anual de ingreso, 55 por ciento de las víctimas no reporta su victimización. En el caso de agresión sexual, no lo hace el 90 por ciento.

La proporción de casos en que la policía es capaz de realizar un arresto, está disminuyendo. La Gráfica 3 muestra, para Inglaterra y Gales, cómo la proporción de incidentes por victimización cae dramáticamente entre la real y la que llega a los tribunales, porque el 55 por ciento de las víctimas no la reporta a la policía, quien no abre, por tanto, expediente alguno; por tal razón, la policía no puede identificar a los agresores y demás. En suma, menos de un 4 por ciento de las víctimas verá que la persona que la victimó es declarada culpable.

⁴ *Division for the Advancement of Women* (DAW), oficina de la ONU. (N. del T.)

Gráfica 3. Porcentajes de eficacia de la policía y la justicia penal (Inglaterra y Gales)



Fuente: Waller (2006), *op. cit.*

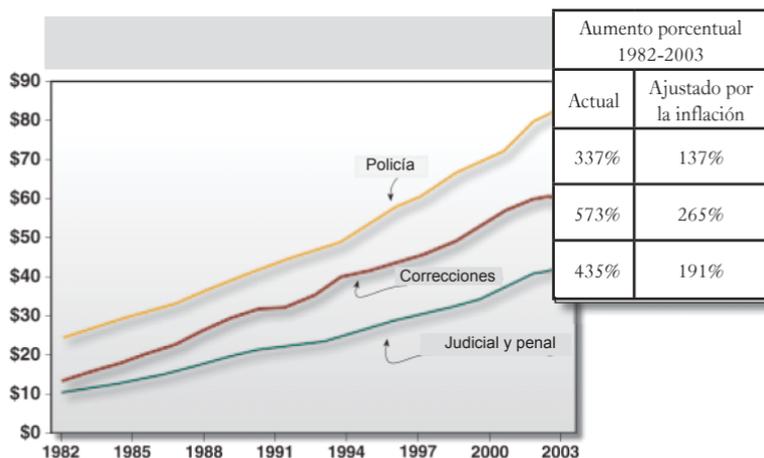
Más aún, la policía y el sistema de justicia penal requieren de gastos crecientes. En Estados Unidos estas estadísticas son asombrosas, como lo muestra la Gráfica 4.

Prevención de la victimización

Una inversión equivalente, o mucho mayor, debería destinarse en aplicar la ciencia de la prevención. El potencial de su uso para liderar reducciones significativas y sustentables en la disminución de la violencia por parte de los gobiernos es grande.

En 2003 la ONU adoptó nuevos estándares denominados Directrices para la Prevención del Delito, al renovar los de 1996. Esencialmente, sugieren que los gobernantes reducirían de ma-

Gráfica 4. Gastos directos por la función de la justicia penal, Estados Unidos 1982-2003 (en miles de millones de dólares)



Fuente: Waller (2006), *op. cit.*

nera significativa los delitos si decidieran hacer justo lo que las directrices contemplan y estableciesen, entre otras cosas, lo contenido en el Cuadro 1.

Para prevenir el delito deben desarrollarse planes de acción que cumplan con los estándares propuestos. Es necesario realizar el cambio: disminuir el gasto de recursos aplicados a la reacción (que viene con más policías, jueces y prisiones), y encontrar el equilibrio entre la aplicación de la ley y la prevención, siguiendo las líneas de la ciencia al respecto.

La agencia gubernamental canadiense National Crime Prevention Centre (NCPC),⁵ recientemente proveyó fondos para nuestro recién creado Institute for the Prevention of Crime-IPC (Instituto para la Prevención del Delito) en la Universidad de

⁵ Centro Nacional para la Prevención del Delito. (N. del T.)

Cuadro 1. ONU: ¿Cómo planificar para que la violencia y la delincuencia disminuyan?

Contar con una oficina permanente para la prevención del delito.
Poner en marcha un sistema de información sobre las tendencias y causas de la violencia.
Realizar una planificación mancomunada entre las escuelas, autoridades de salud, policía y demás actores involucrados.
Atacar los factores de riesgo: <ul style="list-style-type: none"> • abandono escolar, violencia en el hogar, uso de alcohol y de droga, las armas de mano, la resolución del conflicto violento.
Hacer pública la información.

Fuente: Waller (2006), *op. cit.*

Ottawa; el objetivo es aprovechar el conocimiento sobre aquello que reduce el delito en Canadá. Hemos formado tres tipos de asociaciones o vínculos de trabajo conjunto. La primera es con las asociaciones nacionales de jefes policiales, municipalidades, salud pública, asistencia a víctimas y otras. La segunda con dos provincias donde hemos ayudado al establecimiento de un plan de acción y de un centro de responsabilidad, y recomendamos invertir en programas que atiendan a jóvenes en riesgo, familias en vulnerabilidad y planes sociales municipales. La tercera se estableció con una docena de las ciudades más grandes de Canadá. Hemos puesto a la ciencia de la prevención a trabajar. Hacerla trabajar en México es mucho más urgente.

Muchos investigadores han completado estudios científicos para identificar las razones de los cambios en los índices de violencia. Concluyen que es un amplio rango de factores el que explica dicho fenómeno —algunas veces los factores influyen de manera diferente en la generación de distintos tipos de violencia. Los más frecuentemente mencionados son: cambios en el número de personas con alta incidencia delictiva por grupo de edad (rango de entre 15 a 25 años); índices de empleo; matriculación en las universidades; cambios en las familias y en el cuidado de los hijos; disponibilidad de alcohol; tendencias en el consumo de drogas ilícitas; y desarraigo, entre otras. Es difícil para los gobiernos utilizar la ciencia de la prevención para influir sobre los cambios en las tendencias socio-económicas, pero ello se traducirá en menos violencia.

Inclusive los investigadores han identificado varios factores determinantes para lograr una reducción significativa de la violencia, los cuales son imprescindibles en un plan para su prevención. Es preciso considerar que la violencia no está universalmente distribuida, por lo que las soluciones efectivas y asequibles son objetivos definidos en lugar de soluciones universales. Por ejemplo:

- De los niños nacidos en un año, 5 por ciento son responsables de 50 por ciento de los delitos cometidos por todos los niños de la misma generación cuando son adolescentes.
- Cuatro por ciento de los hogares representa 44 por ciento de las victimizaciones.

Podemos ver este fenómeno en los mapas que correlacionan las desventajas sociales con los delitos y en los estudios longitudinales que siguen el desarrollo social de los niños, desde sus primeros años hasta su edad adulta.

Una política exitosa de reducción integral de la violencia, basada en evidencias, incrementaría y concentraría sus esfuerzos para revertir factores de riesgo y las experiencias de vida que favorecen, de diferentes maneras, a los infractores reincidentes y la victimización repetida.

Estas ideas son apoyadas por un cúmulo de revisiones de investigadores que han dirigido organizaciones como la Comisión de Auditoría Británica, la OMS y la ONU, y que confirman que el delito puede prevenirse, como he argumentado en *Less Law, More Order*. Los programas son denominados, algunas veces, acción “pre-delito”, porque se dirigen a contrarrestar los factores de riesgo entre jóvenes, familias y vecindarios identificados como vulnerables.

Conocemos ejemplos de proyectos que han logrado reducciones significativas en la violencia a través de programas que:

- Proveen servicios para fortalecer las habilidades de jóvenes en riesgo de problemas sociales, mediante el incremento de sus oportunidades de inclusión, participación en actividades pro-sociales y capacitación para el trabajo.
- Incrementan el entrenamiento dado a los jóvenes, en el uso de formas no violentas para la solución de conflictos (a través de programas como *Fourth R* y *Roots of Empathy*), y fortalecen sus habilidades para la vida y la oportunidad de graduarse de la escuela.
- Elevan el apoyo (como aumentar las visitas a los hogares) para madres en desventaja, quienes se encuentran en riesgo de no proveer cuidados consistentes para sus hijos jóvenes.

Conocemos ejemplos de proyectos que han reducido la violencia de pandillas, los robos, el tráfico de drogas y los desórde-

nes en los vecindarios, así como actos de alta incidencia delictiva, como el robo de auto o a casa habitación, a través de:

1. Análisis de la naturaleza de los problemas delictivos para resolverlos.
2. Uso de una combinación entre prevención y aplicación de la ley.
3. Evaluación de los resultados.

Además, el potencial de estas recomendaciones es amplio para reducir la violencia contra las mujeres y otros problemas delictivos frecuentes.

El papel clave de los gobiernos municipales

Las municipalidades desempeñan un papel clave en la reducción de los delitos. *Less Law, More Order* utiliza el consenso internacional de expertos, así como el trabajo del International Police College (IPC) con una red formada con las municipalidades canadienses más grandes, para concluir que son éstas las que reducirán los delitos mediante el uso del proceso de planeación multisectorial descrito en este documento.

Pueden, incluso, dirigir fondos de otros órdenes de gobierno y aplicarlos en las áreas de mayor necesidad. Este proceso es similar al legislado por el gobierno británico en 1998. Sin embargo, es preciso poner mayor énfasis en cómo el Reino Unido afrontó la delincuencia juvenil, la violencia contra las mujeres y la de los vecindarios con alta incidencia delictiva. Las estrategias no debieran limitarse al modelo de Prevención de la Delincuencia mediante el Diseño Ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés) y la aplicación de la ley.

Uno de los ejemplos más importantes de la aplicación de este modelo fue Bogotá, que alcanzó una reducción de 50 por ciento en sus índices de homicidio. Eso muestra a México qué puede lograrse en una ciudad latinoamericana.

Apoyo y protección para las víctimas

En 1985 la ONU adoptó la declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y de abuso del poder. En esencia, todos los gobiernos se comprometieron a proveer de servicios a las víctimas; asegurar la reparación del daño a cargo de los infractores y la compensación por parte del Estado cuando aquélla no es posible; así como asegurar que las víctimas sean escuchadas cuando sus intereses personales son afectados.

Desde 1985 la ONU ha publicado guías dirigidas a los políticos sobre cómo implementar dichos principios fundamentales. Por otro lado, agencias intergubernamentales, como las de la Unión Europea, han adoptado estándares mínimos y han establecido formas de monitorear su implementación, utilizando encuestas de victimización y otros instrumentos. El Estatuto de Roma provee definiciones de derechos humanos de gran alcance para las víctimas en los procesos que tienen lugar en la Corte Penal Internacional.

México ha realizado cambios en su Constitución para respetar algunos de estos principios básicos, pero como otros gobiernos, el mexicano dista mucho de garantizar los derechos de las víctimas de delitos con tan sólo proveer remedios legales, cuando esos derechos son violentados de forma cotidiana. Por desgracia, sólo una minoría de esas víctimas será suficientemente afortunada para recibir ayuda y trato justos. Más aún: muy pocas recibi-

rán reparación y aún menos participarán en el proceso de justicia penal de la manera en que las normas de la ONU lo establecen.⁶ Es interesante que cuando México se unió a los más de 100 países que ratificaron el Estatuto de Roma, demostró su total acuerdo respecto a los derechos a favor de las víctimas de crímenes internacionales, cuando apenas empezó a proporcionarlos en su ámbito doméstico.

La publicación del Inacipe, *Apoyo gubernamental a las víctimas del delito*, proporciona ejemplos de qué se ha hecho para establecer los estándares internacionales y las prácticas que sirven de referencia. Los derechos de las víctimas son tan importantes como cualquier otro derecho humano. Ejemplos inspiradores existen sobre lo que es necesario hacer en los países en desarrollo. En Europa y en otros países desarrollados, las necesidades de las víctimas del delito y del abuso de poder se encuentran cubiertas por medio de legislaciones, servicios y la reparación del daño. En Estados Unidos los servicios para las víctimas del delito son financiados por las multas derivadas de delitos federales, y no por los impuestos. Los infraccionados o multados por dichos delitos con frecuencia son compañías con alto poder adquisitivo que pueden pagar los fondos para las víctimas, en miles de millones de dólares —un procedimiento que podría ser adoptado por México. En Francia, las víctimas cuentan con abogados en las cortes penales. Japón recién ha adoptado una ley modelo sobre la implementación de la Declaración de la ONU. En el caso de la India, la Comisión para la Reforma de la Justicia Penal ha llamado la atención sobre una revisión de la justicia penal, para

⁶ Es necesario tomar en cuenta que estas líneas fueron escritas meses antes de que se promulgara una profunda reforma constitucional en materia de justicia y seguridad pública (DOF, 18 de junio de 2008), que también incluye cambios a la protección y actuación de la víctima dentro del proceso penal.

hacerla más receptiva a las necesidades de las víctimas, proveer derechos y reparación.

En 2006 la Sociedad Mundial de Victimología y el Instituto Internacional de Victimología de la Universidad de Tilburg, en los Países Bajos, reunió a un grupo pequeño de expertos especializados en la implementación de los derechos de las víctimas alrededor del mundo. Este grupo desarrolló un convincente proyecto de una Convención de las Naciones Unidas sobre Justicia y Apoyo para las Víctimas del Delito, Abuso del Poder y Terrorismo. Dicho documento consta de tres partes que podrían aplicarse en México, tanto en la práctica como en leyes locales.

Una parte define quiénes son víctimas del delito, otra especifica qué debe hacerse para proporcionarles acceso a la justicia, protección, información, asistencia, reparación y demás derechos. Una tercera establece cómo asegurar que los servicios y prácticas sean activados y así proporcionar dichos servicios base.

Un plan de acción para hacer de México un lugar más seguro

Así pues, contamos con los estándares y el conocimiento, pero no los estamos usando. Lo que los gobiernos necesitan, en todos los niveles, es invertir para hacer que las transformaciones sucedan. Deben convertirse en fuertes defensores y establecer audaces objetivos (reducir el número de víctimas por violencia en un 50 por ciento en 10 años).

En 2004 la OMS publicó una guía para la implementación del Reporte Mundial sobre Violencia y Salud de 2002.

Los gobiernos deben desarrollar objetivos que favorezcan la reducción y apoyen a las víctimas a la par del respeto a los derechos de los infractores y de los ciudadanos. Esto incluiría:

- Objetivos para la reducción de la victimización como una parte central del plan estratégico nacional y con un plan concreto para el monitoreo de los resultados.
- Un objetivo financiero que asigne 10 por ciento de los recursos del secretariado de seguridad y justicia para implementar lo que funciona en la reducción de la victimización y aumentar los servicios para las víctimas, así como apelar a los Estados Miembro a que hagan lo mismo.
- Enfocarse en el desarrollo de:
 - Una prevención del delito comprensiva e integral.
 - Servicios y principios de justicia para las víctimas.
 - Aproximaciones basadas en evidencia científica para solucionar los problemas delictivos.

El propósito de una prevención del delito basada en la evidencia científica existente es utilizar los resultados de las investigaciones, evaluaciones y datos, como la base para la reducción de los índices de victimización y elevar la sensación de seguridad personal y comunitaria.

Un modelo interesante para lograrlo está en las recomendaciones de reducción de la violencia elaborada por un equipo de expertos en Alberta, y adoptados como política pública con una inversión multimillonaria para mantener funcionando las acciones emprendidas.

En México es preciso emprender varias acciones desde diversos frentes para alcanzar una reducción del 50 por ciento de la

violencia en 10 años. Contar y confiar sólo en el sistema penal no es suficiente para mantener a salvo a los mexicanos de los delitos, como lo muestran los actuales índices de victimización. México necesita beneficiarse de la promesa de la prevención observada en las referidas experiencias internacionales. Para hacerlo necesita:

1. Un marco nacional y un plan de acción para reducir la violencia, utilizando aquello que ha mostrado su eficacia.
2. Un centro de responsabilidad en los órdenes nacional, estatal y municipal, que dirija la inversión para atacar la concentración de factores de riesgo antes de que resulten en delitos y victimización.
3. Mejores investigaciones y desarrollo, asistencia técnica y datos, que guíen las iniciativas mexicanas en la prevención del delito.
4. Inversión adecuada y sostenida en todos los órdenes de gobierno, que apoyen las acciones comunitarias y municipales.
5. Mejorar la información para que ello resulte en un compromiso de los ciudadanos en la prevención del delito.

Cada uno de los puntos son discutidos con mayor detalle en *Less Law, More Order*.

¿Cuánto costará alcanzar tal reducción?, ¿cuánto costará no actuar para lograrlo? En suma, una distribución permanente de crecientes recursos que equivalgan a 10 por ciento de los gastos en el sistema de seguridad y justicia penal permitirá alcanzar reducciones significativas. Cerca de la mitad de esos fondos podrían ser usados en programas de inclusión juvenil, currículum sobre relaciones interpersonales y estrategias como las usadas en Boston. Una parte de esos recursos sería utilizada para mejorar los servicios para las víctimas. Otro tanto podría ser aplicado en

la capacitación, el entrenamiento y la asistencia técnica necesaria para desarrollar estrategias multisectoriales en la solución de problemas delictivos de gran alcance.

Estas recomendaciones podrían alcanzar reducciones significativas de delitos, en aquellas áreas señaladas como objetivos, en un periodo de entre dos y cuatro años, con reducciones mayores en un periodo de 10. Estas estrategias dieron resultados sustentables no sólo en la reducción de los delitos y la violencia, sino que también mejoraron la calidad de vida de los jóvenes, mujeres y vecindarios, al multiplicar los beneficios más allá de menos delito y menos miedo al delito.

Para mayor información, así como para consultar la versión en inglés:

1. Sobre qué funciona y qué no, y la forma de implementar los programas: Waller, Irvin, *Less Law, More Order: The Truth about Reducing Crime*, Praeger, Estados Unidos, 2006. La versión en español es: *Menos represión, más seguridad*, Inacipe, México, 2008.
2. Para el apoyo y protección de las víctimas: Waller, Irvin, *Crime Victims: Doing Justice to their Support and Protection*, HEUNI, Finlandia, 2004. La versión en español es: *Apoyo gubernamental a las víctimas del delito*, serie victimológica, núm. 7, Inacipe, México, 2004.
3. Sobre qué funciona para reducir los delitos en Canadá, contactar a irvin.waller@uottawa.ca – www.lesslawmoreorder.com

La evaluación y transformación de la seguridad pública en México. Pasos hacia el modelo del siglo XXI

Samuel González Ruiz

En México la seguridad pública es, ha sido y será un problema de naturaleza estatal y municipal; la influencia que la federación representa es sólo de menos del 15 por ciento, si se considera la incidencia delictiva, el número de sentencias dictadas, la infraestructura o el número de elementos de policía. De los poco más de 350 mil elementos, menos de 18 mil son policías federales. Sin embargo, el efecto de la delincuencia organizada —que es de competencia federal—, particularmente el narcotráfico, el narcomenudeo, el tráfico de armas, de seres humanos y la consecuente violencia, corrupción e infiltración en el Estado, implican un problema tan grave que pone en entredicho su viabilidad misma. Así que las limitaciones federales sobre la materia tienen consecuencias, a veces devastadoras, sobre las comunidades locales.

En el pasado sostuvimos, en diversos foros, que era necesario un “Pacto nacional por la justicia y la seguridad pública y contra la delincuencia organizada”, en el que debían participar todas las fuerzas políticas, como parte del proceso de una refor-

ma del Estado que empiece a dar frutos.¹ El primer elemento del pacto alude al cambio de conducta de los actores políticos, por medio del combate a la corrupción, a la infiltración de los delincuentes en el Estado y otros procesos, respecto a lo cual algunas de las sentencias recientes demuestran que falta mucho por hacer. Pero para que el pacto sea operativo tiene que entenderse que el Sistema Nacional de Seguridad Pública está compuesto por diversos niveles de gobierno, acciones, instituciones e instancias, que deben coordinarse y cooperar entre sí para alcanzar, con la máxima expresión del federalismo, los objetivos de justicia y seguridad pública en el marco del Estado de derecho y de respeto a los derechos humanos. Uno de los puntos que hoy abordamos es el de la evaluación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Antecedentes del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El SNSP fue creado hace más de 10 años a raíz de la reforma que envió al Congreso el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Hoy, después de más de siete mil millones de dólares invertidos, los mexicanos no hemos sido capaces de resolver los problemas en la materia. No tenemos el sistema democrático que regule la acción de las policías en nuestro país, garantizando los derechos y libertades para todos. Frente a esta realidad conflictiva se ha intentado proponer soluciones como las de policías nacionales “únicas”. Esto fue postulado por distintas fuerzas políticas y, co-

¹ El Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad se publicó en el DOF el 25 de agosto de 2008.

rrectamente, ha sido abandonado por ser técnica y políticamente inviable, como se comentará más adelante. No queda entonces sino fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública y reformar sus bases para trabajar en la coordinación de acciones en todos los niveles: estatal, federal y municipal.

La evaluación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como fue implementado entonces y como ha sido reformado hoy, es importante para dar luces, también, acerca de los procedimientos políticos pasados y presentes. El actual fue concebido y desarrollado para que funcionara en los términos políticos imperantes: con una preponderancia de un solo partido en el poder y el control del presidente sobre los gobernadores.

La concreción del mismo en la llamada Ley General que establece las bases en materia de seguridad pública, y la propia reforma constitucional, fueron un producto que evolucionó a partir de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, emanada por el Congreso de la Unión, según su competencia (naturalmente antes de la reforma política del D.F., que dio origen a la Asamblea Legislativa). A pesar de la preponderancia de un solo partido, en estas acciones participaron destacados legisladores de la oposición en aquel momento, como Amalia García, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y Fernando Gómez Mont, del Partido Acción Nacional (PAN). En ambos casos se contó con destacados académicos del Inacipe, que apoyaron la elaboración del anteproyecto y la posterior promulgación de la ley. La reforma constitucional de 1995 y la construcción de la Ley de Bases siguieron el curso habitual en aquellos tiempos: las leyes se analizaban y elaboraban en reuniones cerradas, cuyas discusiones se mantenían más o menos en secreto hasta que eran enviadas como iniciativas por el presidente de la república. Por esta razón apenas eran modificadas en la discusión y eran aprobadas por vía rápida.

La reforma de seguridad pública de 1995 fue originada en un proyecto comisionado por el presidente Zedillo a varios actores, entre los que participaron elementos destacados de la oposición y, asimismo, generó amplio consenso. De hecho, tanto en esa reforma de seguridad pública como en la de justicia de ese mismo año, quedaron incluidos muchos elementos propuestos durante la campaña presidencial de 1994.

La reforma de 2007-2008 implica un procedimiento de reforma constitucional completamente distinto. Sus antecedentes datan de 2004, con la presentación de la fracasada reforma de Seguridad Pública y Justicia de Vicente Fox, y su rosario de equivocaciones en el procesamiento: marchas, renunciaciones y presiones originadas en la misma casa presidencial que terminaron por sepultar a sus promotores. Cuatro años más tarde, los nuevos actores atendieron a los consensos políticos necesarios y a las propuestas de todos los partidos, así como a discusiones académicas, de manera que se generó un consenso técnico-político suficiente para aprobarlas. Ello a pesar de la crisis político-electoral de 2006.

Como demostraremos más adelante, la propuesta no es sólo el producto de la iniciativa del Ejecutivo de marzo de 2007. Si se analiza ésta —enviada al Senado como Cámara de origen—, se podrá comprobar claramente que los elementos de la iniciativa del Ejecutivo fueron considerados, pero no asumidos por el Congreso. De hecho, como se verá más adelante, la iniciativa de marzo presentaba una nueva institución denominada “Sistema Nacional de Desarrollo Policial”, mientras que lo que fue aprobado corresponde al SNSP. La iniciativa de marzo señalaba que el Ministerio Público (MP) sólo tenía el control jurídico de la investigación, mientras que en la reforma aprobada, el MP continúa teniendo el control íntegro de la investigación, tanto en la parte jurídica como en el control material de la investigación a partir de la

determinación del delito. El sistema propuesto en la iniciativa de marzo era centralista, mientras que el aprobado es federalista y municipalista. Muchas de las propuestas básicas de reforma proceden de las iniciativas de los partidos de izquierda; otras, de las negociaciones con los senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El trámite parlamentario fue importante en un debate en que el Ejecutivo participó, sin que su acción fuera protagónica y, por el contrario, mostrara disponibilidad para lograr el consenso en la mayoría de los puntos discutidos, salvo en algunos pocos en que no estaba dispuesto a ceder, los mismos elementos que continúan provocando el mayor debate. En la reforma de 2007-2008, los actores académicos implicaron a varias instituciones nacionales públicas y privadas, así como a algunas organizaciones con financiamiento extranjero y expertos que trabajaron con partidos políticos de todas las corrientes. La diferencia del trámite parlamentario es evidente.

La reforma de 1995 y la Ley de Bases de 1996 están fundadas en la idea de coordinación de acciones por parte de las policías y ministerios públicos de los tres órdenes de gobierno. Se incluyó un Consejo Nacional de Seguridad Pública inspirado en la ley alemana, que permite que los responsables de seguridad pública de los Länder se reúnan a discutir sobre la materia. En el caso mexicano se incluyó la Conferencia de Procuradores de Justicia como modelo para afinar las políticas y acciones correspondientes. Esta conferencia ya funcionaba en los hechos antes que la reforma misma, desde hacía varios años, en las reuniones interprocuradurías. Asimismo, uno de los elementos centrales lo fue la idea de incluir obligaciones básicas a los policías, rescatada del documento de la Organización de Naciones Unidas, titulado “Principios básicos del uso de la fuerza por parte de los encargados de hacer cumplir la ley”, así como de la Ley Orgánica de

Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de 1986. Sin embargo, no fueron incorporadas todas las reglas del uso de la fuerza, porque en ese momento las autoridades policiales pensaron que no era todavía oportuno. De hecho, las que están incluidas en la Ley de Seguridad Pública del D.F. son más claras que las de la Ley General de Bases de Coordinación.

A pesar de la obligación de coordinación, sólo son dos los aspectos que las materias federales asumen como posibilidad de regulación real en el modelo vigente: el control de armas tradicionalmente a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la utilización de los fondos federales de apoyo para la seguridad pública del país. La regulación del trabajo burocrático de los estados y municipios, según el artículo 123 de la Carta Magna, en relación con el artículo 124, continúa siendo una facultad de los estados. El trabajo policial y ministerial también lo es. En consecuencia, la regulación propuesta en la Ley de Bases no es más que una mera recomendación para que se adapten a dichos parámetros. La Ley de Bases es, en este sentido, una ley con muy poca fuerza para ser aplicada y que presuponía la fuerza política de un presidente de la república con un partido político dominante. Esos eran y son los límites del sistema y con toda claridad dependían del presidencialismo.

La realidad política nacional a partir del año 2000, en la que un candidato de un partido político distinto del PRI llegó al poder, provocó que la Ley de Bases en los hechos fuera totalmente inoperante. Los líderes políticos —principalmente el presidente de la república— no supieron construir el régimen de seguridad pública que el país requiere, en un sistema político transformado en su totalidad y con pesos y contrapesos que varían de estado a estado. Se abdicó de las acciones de gobierno central sin asumir que el proceso será dominado por los factores locales de poder,

legales o ilegales, como los de la delincuencia organizada que ocupan los espacios vacíos de autoridad. Además, en el pasado la prioridad de alcanzar los objetivos nacionales fue desplazada, con el fin de eliminar a los contendientes políticos, lo que produce, en cualquier circunstancia, una espiral de violencia hoy incontrolada. El origen de la violencia generalizada reside en la percepción de los grupos de delincuencia organizada de que existe un gobierno débil que no es capaz de enfrentarlos de manera decidida y efectiva. Esta percepción se confirma a diario por la impunidad prevaleciente respecto de todos los delitos y en particular de los homicidios violentos, la corrupción y la infiltración en las agencias de seguridad del país.

Así, a pesar de la gran inversión realizada, el sistema desarrollado a partir de 1995 no ha garantizado que el servicio de seguridad pública se ofrezca con calidad y en el marco democrático de un Estado de derecho. Las limitaciones imperantes en este sentido producen equilibrios en los gobiernos locales, sin que necesariamente estos gobiernos hayan avanzado hacia sistemas equilibrados en todo el país. Los elementos variables de control interno en los estados provocan señaladas deficiencias entre entidades; así, por ejemplo, entre Querétaro, con indicadores en seguridad similares a los de un país europeo, y Oaxaca, con indicadores de un país subdesarrollado. Y esta es la realidad vigente en los estados en materia de gobernabilidad.

Ello es verdad no sólo en el caso de los elementos relacionados con el sistema, sino además en el de las policías, municipales y estatales, pues sus calidades son diversas, varían por regiones debido a procesos de desgaste y corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha reconocido, por la infiltración del narcotráfico. Así, mientras hay estados y municipios con policías bien capacitados y formados, existen otros en situación lamentable. Las

propias instituciones federales de policía no han logrado consolidarse como instituciones sin problemas de escándalos y corrupción. Y a pesar de haber sido constituida hace más de 10 años, todavía está intentando reforzarse con un plan de acción para lograr eficiencia y continuidad, al tiempo que la mayoría de sus elementos provienen de las filas castrenses, sin el entrenamiento indispensable para convertirse en policías. Transcurrido ese lapso, la consolidación de la PFP es una necesidad más que evidente. Avanzar en los próximos años en el logro de dicha meta sería un éxito en sí mismo.

El nuevo SNSP incorpora sólo algunos elementos de la propuesta de marzo de 2007. Las reformas realizadas a los artículos 21, 73, fracción XXI, 115 y 116 de la Constitución permitirán la evolución del propio sistema. Integran una visión federalista y municipalista con los elementos mínimos de control por parte del SNSP.

Así, deberá existir una nueva regulación nacional de bases de coordinación de los elementos que componen el sistema de seguridad pública, que incorpore una nueva definición del concepto, de conformidad con el artículo 21 de la Carta Magna.

Por primera vez la Constitución establece que las “Instituciones de Seguridad Pública son de carácter civil, disciplinado y profesional”. No se trata de señalar que ningún militar participe en funciones de seguridad pública, sino de establecer que, como siempre, estas instituciones serán de carácter civil. Esto no prejuzga sobre las facultades del Ejecutivo de disponer de las fuerzas armadas para la seguridad nacional en seguridad interior de la nación y en los términos que la Ley de Seguridad Nacional señala. Se trata de distinguir claramente entre las funciones de seguridad pública y las de seguridad interior. Estas últimas refieren al mantenimiento de la paz y el orden público

sólo cuando han sido rebasadas las instituciones de seguridad pública y se les requiere para cooperar con la autoridad civil bajo el supuesto de que está en entredicho la viabilidad del Estado o su régimen democrático. Estas facultades permanecen intactas en términos constitucionales y se presuponen en el sistema constitucional mexicano. Quienes propusieron en la iniciativa de 2004 el establecimiento de una secretaría del interior, de inspiración europea continental, desconocen esta diferencia básica del sistema mexicano, en el que es preciso distinguir la seguridad pública de la seguridad interior como conceptos distintos, si bien complementarios.

En cuanto a los elementos que participan en el SNSP, la reforma señala la obligación de coordinarse entre sí “el ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno”. Es decir, toda institución de policía será de naturaleza civil, independientemente de que sea federal, estatal o municipal; desde luego que en los ámbitos de sus respectivas competencias.

El SNSP tiene elementos mínimos que, en el espíritu federalista y municipalista de esta propuesta, deben ser desarrollados respetando las competencias que asigna la Constitución y que están claramente marcadas en sus artículos 21, 115 y 116, al tiempo que la competencia básica de seguridad pública es propia de los municipios y las entidades federativas.

Efectivamente, el artículo 115 señala como competencia del municipio: “h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y Tránsito”.

Así, el SNSP sigue siendo una instancia de coordinación nacional a la que ahora se ha dotado de nuevas facultades para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública, pero siempre en el marco del respeto al federalismo y al municipalismo.

Por esta razón, la nueva Ley General de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá desarrollar los elementos que la Constitución ahora señala. De esta manera, y mediante la Ley General del Congreso, “La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública”.

La ley deberá incluir en sus lineamientos básicos los elementos para establecer la carrera policial en todo el país con carácter homogéneo; así como la certificación de los policías y ministerios públicos. La certificación no sólo implica asegurar que quienes formen parte del sistema no hayan cometido delitos ni pertenezcan a organizaciones ilícitas, sino que también supone ofrecer garantías de que los policías tengan los conocimientos y las habilidades necesarias para realizar las funciones que desempeñen siempre en el marco del respeto a los derechos humanos. Así, por ejemplo, para que un policía municipal, estatal o federal, no adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar en las tareas del Ministerio Público, bajo la dirección que señala el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución, deberá estar plenamente certificado de que cuenta con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, así como con las habilidades y destrezas que le permitan hacer los trabajos de investigación de manera efectiva. Los policías de las agencias de investigación adscritos a las procuradurías también deberán estar certificados para realizar dicha función.

En términos generales, esta regulación se hallará contenida en la de orden general que emita el Congreso de la Unión. En tal sentido, el artículo 116 señala que “Los estados deberán expedir leyes de seguridad pública para regular la prestación de esta

función pública a nivel estatal y municipal en las que seguirán los lineamientos generales a que se refiere esta Constitución”.

Ello significa que, en el espíritu federalista que inspira esta reforma, las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión deberán ser adecuadas a cada realidad de la geografía nacional mediante leyes que los órganos legislativos de los estados promulguen en los términos del sistema.

Como se ha dicho, la regulación será establecida mediante una ley del Congreso, y las adaptaciones de las normas generales de la carrera serán impulsadas a nivel de la ley estatal en el marco federalista. La regulación de las policías municipales y estatales se hará en esta ley por los congresos estatales y por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, al menos hasta que se apruebe el nuevo régimen político constitucional para esta entidad federativa.²

Sin embargo, en un espíritu municipalista y federalista, la Constitución señala que “la operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones”. Esto significa que la operación y el desarrollo de la carrera policial estará fundamentalmente a cargo de los municipios, los estados y el D.F., en el ámbito de sus atribuciones. La federación operará también su propia carrera policial. Así, mediante la distribución de competencias se logrará la armonización de policías y la estandarización de la carrera policial en el país, con respeto a las competencias constitucionales.

Con este mismo espíritu municipalista se ratifica que “la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los

² La nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se promulgó el 2 de enero de 2009. (N. del E.)

términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado”, lo cual significa que, como sostiene la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, la facultad de nombramiento del mando de la policía en los municipios sigue estando a cargo del presidente municipal. Sin embargo, la ley estatal podrá imponer requisitos, entre ellos la certificación del funcionario policiaco a ser nombrado.

Independientemente de la carrera policial y la certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, la Constitución señala expresamente que “ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema”. Esta medida garantizará que todas las personas que desempeñan actividades en dichas instituciones estén debidamente registradas y certificadas en el proceso federalista regulado por la Constitución. La consecuencia es que ningún policía que no haya sido certificado podrá realizar funciones de seguridad pública.

Sólo se puede estar totalmente de acuerdo con la mejora de los sistemas de información criminalística, la interconexión de bases de datos y el intercambio de información para los fines de la seguridad pública con apoyo de la más moderna tecnología; pero estas medidas no serán efectivas si no se perfeccionan los instrumentos y mecanismos de confidencialidad de los datos y de control del destino de la información resultante, así como de los procesos integrales de inteligencia. Por esta razón, apoyamos que el sistema comprenda “el establecimiento de las bases de datos criminalísticos de personal y equipo para las instituciones de seguridad pública”.

Se trata de garantizar que los esfuerzos del Sistema Nacional de Seguridad Pública sean compatibles entre sí, con el fin de que las bases de datos del sistema sean compartidas por

la federación y los estados, y se cumplan los objetivos de la seguridad nacional.

Son bases de datos mínimos, lo que no implica que los estados y municipios no puedan implementar otras bases de datos que les sirvan para el desarrollo de las funciones de seguridad pública. En ese sentido las bases criminalísticas y los registros de personal deberán estar enlazados para mejorar la función de investigación y de prevención, siempre en el marco constitucional.

Las bases de datos del sistema nacional no serán manejadas solamente por la autoridad federal, pues todas las autoridades locales podrán participar en ellas, con las respectivas claves de acceso de seguridad. El sistema también deberá homologar lo relativo al equipamiento policial, mediante la implantación de una normatividad general a fin de que los equipamientos sean compatibles entre sí, sin que ello entrañe acuerdos con un solo proveedor monopólico, lo que está prohibido por el artículo 28 de la Constitución, cuando señala que

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Dicha facultad desde luego debe centrarse en la implantación de normas de orden general respecto a los equipos policiales y sus características, con el propósito de garantizar la mejor intercomunicación de los sistemas y desarrollar los trabajos policiales de manera efectiva.

Una de las propuestas centrales de varios académicos y diputados consistió en incluir la prevención delictiva entre los elemen-

tos reguladores del sistema de seguridad pública. Así, a partir de la reforma deberá quedar incluida en las normas federales, estatales y municipales, así como en las del Distrito Federal. La visión sistémica implica considerar que la reducción de la pobreza, la creación de empleo y el fomento a la calidad de la educación pública son elementos de la mayor importancia que ayudarán a prevenir conductas delictivas; en este sentido, el proceso de generar valores de rechazo y combate a la corrupción en los miembros de la sociedad, y particularmente en su clase dirigente, será la piedra angular del verdadero cambio en la justicia y la seguridad.

La sociedad civil deberá participar en la evaluación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para que, mediante los aportes de estudiosos y académicos, sea posible valorar elementos importantes de este servicio a través de, por ejemplo, indicadores de evaluación de las acciones en los niveles federal, estatal y municipal. La construcción de estos indicadores deberá realizarse con la participación de autoridades, académicos y organizaciones sociales, a fin de que el proceso de evaluación coadyuve a identificar acciones que abatan la inseguridad y la delincuencia a escala nacional.

También deberán elaborarse parámetros para evaluar medidas “duras” —que hoy pueden quedar incluidas— como la contenida en el artículo 16 de la Constitución en relación con la llamada *persecución en caliente*, en virtud de la cual, por ejemplo, un policía pueda ingresar a un domicilio sin orden judicial, persiguiendo a un presunto delincuente en flagrancia. Esta medida, en la que teóricamente pueden participar los 360 mil policías, en caso de no estar debidamente certificados y evaluados, presenta un potencial amplio de abusos en su aplicación. Independientemente de ello, la naturaleza del trabajo policial en la que los agentes realizan trabajo de investigación en campo con frecuen-

cia los somete a gran estrés y a descargas emocionales que puede orillarlos a sobreactuar, lesionando los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Esta medida, establecida en la Constitución como una facultad, no significa que no deba ser regulada a través de instrucciones generales, leyes y controles, tanto de naturaleza interna e inmediata en las corporaciones policiales, como de control del Ministerio Público y posteriormente judicial, para determinar que efectivamente fue aplicada en los términos estrictos que la Constitución señala. Entre otras cosas, la ley de la materia deberá evaluar la posibilidad de exigir reportes de uso de esta facultad a cada corporación en cada caso, de la misma manera que las recomendaciones internacionales —como los principios básicos del uso de la fuerza por parte de los encargados de cumplir la ley de las Naciones Unidas— exigen que después de la utilización de un arma o de la fuerza se elabore un informe para su posterior valoración. La aportación de los miembros de la comunidad académica y de los estudiosos, así como de otras organizaciones sociales, será valorar mediante estudios estadísticos y de contenido si la causal fue respetada en todos los casos.

Damos la bienvenida al esfuerzo iniciado por la organización México Unido contra la Delincuencia para valorar estas acciones de la autoridad mediante la generación de indicadores. Su presidenta, María Elena Moreira, conoce la dificultad que implica recopilar información. El propósito de la organización no es sustituir a la autoridad, que debe informar a la sociedad y rendir cuentas con transparencia, sino colaborar a que la sociedad civil participe en la valoración y generación de indicadores. En tal sentido, la responsabilidad de las autoridades federal, estatal y municipal es informar de sus acciones, de manera que gobierno y sociedad desarrollen tareas complementarias.

En resumen: se requiere una planeación estratégica integral –cuyo desarrollo puede iniciarse rápidamente–, que reúna la voluntad y los esfuerzos de todos los actores que deben intervenir para acordar los compromisos y asignar a los responsables, difundir dichos acuerdos en la sociedad, aplicar las medidas resultantes y definir los indicadores que permitan reconocer los avances a corto, mediano y largo plazos. Ello para generar la certidumbre del cumplimiento republicano y democrático de facultades y obligaciones en materia de seguridad pública y justicia.

Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución, en su primer párrafo, ha sido reformado para establecer la relación entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos, además de la investigación de inteligencia y preventiva.

Así, tal como está indicado en las constituciones y leyes de la mayoría de los países del mundo, la conducción y el mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará a cargo del Ministerio Público. Las policías podrán realizar funciones de análisis e investigación, pero de manera taxativa. En el momento en que la policía encuentre un delito, deberá notificarlo y denunciarlo ante el Ministerio Público de manera inmediata. Éste contará con una posibilidad con la que hoy no cuenta, lo cual lo reforzará: en caso de que una investigación no avance con la policía que la conduce, podrá determinar que otra corporación realice la investigación, siempre y cuando esté certificada; ésta puede ser estatal, federal o municipal, preventiva, o la propia agencia de investigaciones. En los hechos, el Ministerio Público habrá roto con un monopolio de dependencia: el de los comandantes poderosos que impedían la investigación delictiva. Esta posibilidad es la que existe en países como

España, Francia o Italia, donde el fiscal o juez de investigación puede determinar el cambio de la policía a la gendarmería o, en el caso español, a las policías autonómicas. Además, debe reforzarse el control de ministerios públicos debidamente capacitados para ejercer control sobre ese órgano investigador. La relación policía-Ministerio Público en todo el mundo es problemática. En las nuevas formas que se establezcan debe quedar claro que todo el proceso debe ser realizado con respeto irrestricto a los derechos humanos. Cuando la policía no esté capacitada —como es el caso de la mayoría de los 350 mil policías en todo el país— y se otorguen estos poderes sin controles efectivos, habremos expandido las posibilidades de la violación generalizada de los derechos humanos.

Los monopolios pueden ser contraproducentes y en el caso del Ministerio Público, de acuerdo con la reforma, también estará sujeto a control con la posibilidad de que exista la acción penal privada.

Este primer párrafo del artículo 21 debe leerse de manera integral con los últimos párrafos del mismo artículo; a su amparo y en consecuencia, los policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados, y no sólo contar con los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función, sino además observar la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. La tesis sostenida por el Constituyente Permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los ministerios públicos y los policías. Coordinarse para lograr la investigación significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones, de manera que se logre el objetivo de la investigación, siempre y cuando se trate de la investigación de

delitos bajo la conducción y el mando del Ministerio Público en ejercicio de la función.

Esta dirección y mando de la investigación por parte del Ministerio Público representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso municipios, o bien como en las agencias de investigación de delitos, a policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará cómo será esta relación.

Es necesario, por tanto, revisar el conjunto del sistema de seguridad pública a efecto de que sea congruente con la realidad de nuestro país, dotando a las instituciones de las atribuciones necesarias para cumplir su cometido. Ello, desde luego, con un equilibrio indispensable que evite cualquier abuso o, peor aún, la violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Epílogo

La reforma constitucional de la seguridad pública y la justicia no terminará con los problemas nacionales en la materia, pero es la base para empezar a trabajar. Será necesario realizar grandes esfuerzos en la comprensión de que falta mucho por hacer. Debemos recordar siempre que una es la naturaleza de la Constitución y las leyes —según están redactadas en los textos, es decir, lo que se conoce como la ley en los libros—, y otra muy distinta la operación de dichas leyes en la práctica, que parte de los procesos de implementación de esas reformas, es decir, de la ley en acción. El Estado de derecho no se valora por declaraciones retóricas de los

funcionarios del Estado, sean estos fiscales, jueces, magistrados o ministros de la Suprema Corte de Justicia, un presidente de la república o los gobernadores, sino por la aplicación de la norma a los casos concretos; por la manera como se emiten las sentencias en términos de coherencia, consistencia y predictibilidad de los sistemas jurídicos; en el abatimiento de la impunidad y el respeto a los derechos humanos en la justicia de todos los días; en el procesamiento de los corruptos que se enriquecieron y violaron la ley, y protagonizaron conflictos de intereses. Es decir, en la aplicación de la justicia de todos los días, pero también en el que los poderosos no estén por encima de la ley.

No debe creerse en el fetichismo normativista que asume que, al ser aprobada esta reforma, mejorarán inmediatamente las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, es decir, el desempeño de los policías, ministerio públicos, jueces, magistrados y ministros; que a partir de mañana los abogados defensores de oficio estarán equilibrados en armas con los ministerios públicos y los policías que se encargan de la acusación. Se requiere un gran esfuerzo para la capacitación de los operadores de justicia y la formación, en las facultades y escuelas del país de los nuevos profesionales del derecho, que deberán empezar a generar los cambios necesarios para cumplir la meta de la reforma.

Asimismo, faltan reformas en la ley referentes a la autonomía del Ministerio Público que es absolutamente necesaria y que debe ser real. Quien sea designado en la función debe asumirse que es autónomo. De lo contrario simplemente habremos otorgado un cambio de denominación, pero en la práctica actuará como un Ministerio Público sometido. No existirá autonomía del MP sin un pacto nacional y una reforma del Estado que conlleve un cambio de actitud de instituciones y funcionarios.

Además, no debemos olvidar que el verdadero control constitucional se ejerce a través de un tribunal constitucional absolutamente imparcial e independiente, para garantizar el cumplimiento de las normas de la Carta Magna, así como el respeto a los derechos humanos, sin que este órgano esté sujeto a las presiones políticas.

Retos actuales del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ricardo Márquez Blas

La seguridad pública es una prioridad del Estado mexicano, no sólo del gobierno del presidente Felipe Calderón.

¿Cómo podemos verificar la existencia de dicha prioridad? Uno de los mejores indicadores al respecto y también una muestra de las transformaciones estructurales que se impulsan en el país es la estrecha colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo en esta materia.

Gracias a esta voluntad de colaboración, en 2007 el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) para estados y municipios aprobó 5 mil millones de pesos. En 2008 se asignaron a este fondo 6 mil millones de pesos y se creó el subsidio para la seguridad pública de los municipios, con una partida de 3 mil 500 millones de pesos.

Adicionalmente, se decidió que 20 por ciento de los 6 mil millones de pesos del FASP, es decir, aproximadamente 1 200 millones, se destinara a fortalecer a las policías municipales.

¿Qué significa esto? Desde luego una voluntad federalista de ambos poderes de la Unión por fortalecer a las policías municipi-

pales. Si consideramos estos recursos, nos percataremos de que la prioridad de sendos fondos es el fortalecimiento de las policías municipales, por una razón evidente: en los municipios se enfrenta directamente al crimen y son sus policías quienes llevan a cabo esta tarea.

El tema del nuevo fondo para la seguridad pública municipal es muy importante, porque el FASP no sólo incluye a las policías municipales, sino también a las procuradurías, a las policías judiciales y ministeriales, e incluso en algunos casos a los tribunales superiores de justicia. Este fondo debe dividirse entre dichas instancias.

En cambio el fondo para la seguridad pública municipal se destina directamente a las policías municipales; de manera que si hiciéramos cuentas, el fondo municipal es más importante en términos de seguridad pública y prevención, funciones básicas de las policías municipales. Así, cobran mayor importancia los recursos que se canalizarán a la actividades preventivas a través de las policías municipales.

Obviamente, el tema de la percepción es muy complicado, sobre todo por la dinámica que ha caracterizado a la sociedad mexicana. Cuando una percepción está arraigada es muy difícil cambiarla. Después de muchos años de mala opinión ciudadana con respecto a las funciones de seguridad pública, deben realizarse cambios importantes en un tiempo relativamente corto para transformar dicha percepción.

Otro aspecto de la mayor importancia estriba en el hecho de que la función de prevención generalmente no se percibe porque precisamente se propone que no ocurran los delitos. Es decir, cuando se habla y se analiza esta función es porque falla. Y lo mismo sucede en el caso de la seguridad nacional y de los organismos encargados de dicha labor.

Así, transformar la opinión pública en materia de seguridad pública y particularmente en materia de prevención es un desafío de gran complejidad que requiere de periodos prolongados de atención.

En cuanto al tema de las reformas estructurales, no sólo de la seguridad pública y la policía, sino del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es necesario establecer dos grandes divisiones que pueden ayudar a entender la situación en la que se encontraba al inicio de la nueva administración y qué se está haciendo actualmente: por un lado, los factores internos, propios de la dinámica del sistema y, por otro, los factores estratégicos externos.

En relación con estos últimos existe una nueva visión, una nueva estrategia para combatir la inseguridad, particularmente el crimen organizado y los fenómenos relacionados con el narcotráfico y los delitos de alto impacto en la sociedad.

Respecto a los factores internos cabe preguntarse cuál era la dinámica cuando inició esta administración y qué es lo que estamos haciendo. En nuestra respuesta tenemos una acumulación de subejercicio del gasto, producto de la dinámica que no facilitaba el ejercicio de esos recursos.

¿Cómo se ejercen los recursos del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública? Se ejercen a través de convenios y anexos técnicos en los que puntualmente se señala en qué serán gastados. Al respecto cabe destacar que la dinámica de funcionamiento de este ejercicio del gasto era relativamente perversa, por decirlo de alguna manera, pues los recursos no pueden ser ejercidos hasta que estén listos los convenios y los anexos técnicos.

En algunos casos, concretar dichos convenios y anexos suponía esperar hasta octubre del ejercicio fiscal en cuestión.

¿Qué se hizo? En colaboración con el Legislativo se introdujo una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, de manera que

por primera vez en la historia del Sistema Nacional de Seguridad Pública se logró que convenios y anexos técnicos estuvieran firmados en el primer trimestre, con el fin de fortalecer la dinámica del gasto de las entidades federativas. Una vez atendida esta etapa, la siguiente consistió en fortalecer las capacidades del gasto por parte del Estado. Así, de enero a diciembre de 2005, con proyecciones a noviembre y diciembre de 2008, se ha podido estabilizar relativamente la dinámica del gasto de las entidades federativas en un rango de 600 a 750 millones de pesos.

¿Por qué precisamente en este rango y no en otro? El Fondo Nacional de Seguridad –constituido por los fondos federales de aportaciones a la seguridad pública a los que se suman las aportaciones de los estados– ha sido aproximadamente de 6 500 millones de pesos en estos tres años. En 2010, con su actual tendencia de crecimiento y las aportaciones estatales, se contará con cerca de 8 300 millones de pesos.

Ahora necesitamos fortalecer las capacidades de gasto de las entidades federativas en un nivel que permita abatir el subejercicio de los recursos. En los últimos cinco meses se ha logrado que el ejercicio del gasto de las entidades federativas varíe en el rango deseado, por lo cual se podrá ejercer en el mismo año el monto de los recursos al que ascenderán los fondos depositados en los decomisos estatales. De manera que hemos podido establecer una capacidad de gasto que nos permitirá abatir los subejercicios de los recursos y evitar que se acumulen.

En cuanto a los fondos convenidos, en 2005 el financiamiento conjunto se elevó a 6 584 millones, de los cuales se ejercieron 5 345 millones y se dejaron de ejercer 1 239 millones.

En 2006 el financiamiento conjunto ascendió a 6 678 millones de pesos, se ejercieron 5 999 y se acumularon 685 millones a los 1 239 ya señalados. ¿Qué es lo que ha pasado en 2007? Este

año vamos a lograr el mayor ejercicio en la historia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; no sólo vamos a ejercer un monto similar al convenido, que ascendió a 6 653 millones, sino que además vamos a superarlo, ya que según nuestras proyecciones a diciembre, el gasto se acerca a 7 230 millones.

Por otro lado, también estamos fortaleciendo la calidad del gasto, pues no se trata sólo de ejercer los recursos disponibles —de aplicarlos en una materia prioritaria para el gobierno federal—, sino también de orientarlo en términos de su calidad.

En tal sentido es necesario plantearse qué tan adecuado es el ejercicio del gasto, quiénes lo ejercen y quiénes evalúan su calidad en términos de resultados, particularmente en relación con estos fondos, no sólo federales, sino resultado del financiamiento conjunto.

En cuanto a la estrategia integral y a las transformaciones estructurales, una medida que contribuiría a cambiar el perfil de la policía —no sólo en nuestro país—, es el programa para conectar vía intranet a una buena parte de los municipios por medio de la Plataforma México, particularmente a aquellos que enfrentan los mayores índices de delincuencia y, por tanto, los principales problemas de seguridad pública del país. El uso de la Plataforma México será importante para fortalecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

Uno de los aspectos principales de este programa radica en que, al conectarse a la Plataforma, los partes policiales serán homologados y compartidos por las policías municipales, estatales y federales.

Cabe destacar que a las innovaciones tecnológicas se suman otras importantes medidas. Por ejemplo, con la participación de las policías estatales y municipales ahora se ha desarrollado un manual de procedimientos de operación para que los policías desplieguen procedimientos de operación homologados,

para que sepan qué hacer en caso de vigilancia de patrullaje, de preservación de la escena del crimen, etcétera. Pero, además, es importante que los propios ciudadanos sepan qué esperar de los procedimientos policiales si son detenidos por un policía en su automóvil; que sepan exactamente cuáles son los pasos que va a dar ese policía antes de llegar a una fase de contacto físico, por ejemplo.

Es muy importante, entonces, homologar y optimizar el funcionamiento de las policías, para que los ciudadanos sepamos qué podemos esperar de su actuación y si ésta se apega a lo establecido en los manuales operativos.

Así pues, la información referida a la homologación de los procedimientos operacionales de la policía en buena medida podrá ser compartida por medio de la Plataforma México. Asimismo, y con distintos niveles de seguridad, todas las policías conectadas a la Plataforma tendrán acceso a bases de datos sobre antecedentes de los presuntos criminales, fichas de identidad y otros de gran importancia estratégica.

Certificación y profesionalización de la policía

Mercedes Peláez Ferrusca

Este artículo trata el tema de la certificación de policías, es decir, de los elementos que pertenecen a los cuerpos de seguridad del Estado y de lo que significa el desarrollo de una carrera policial.

El de la certificación de las policías es un tema ambicioso, antiguo, que se plasma en la Ley General de Bases de Coordinación del Sistema como una manera de estandarizar la formación de estos cuerpos y, desde luego, de alimentar esperanzas en el sentido de impulsar una operación única homologada en el desempeño de las tareas cotidianas.

Sin embargo, dicha esperanza proyectada en la ley no contó con suficientes elementos o instrumentos que permitieran hacer operativa la homologación de la función policial en el país. Entonces, como ahora, había cerca de 360 mil elementos de policía, estatales, municipales y federales; la cifra ha cambiado en algún porcentaje, pero continúa tratándose de un número grande de elementos.

Este proceso de certificación está fincado básicamente en dos pilares: el de la evaluación del personal constituido hasta 2006 por una batería de cinco pruebas: exámenes toxicológicos, médicos,

psicométricos o de personalidad, de conocimientos y sobre técnicas de la función policial, entonces conocidas como *habilidades psicomotrices*.

El objetivo era evaluar la calidad del elemento y, por tanto, atender las áreas de oportunidad o cubrir las áreas de deficiencia, tanto en conocimientos como en habilidades y destrezas, pero también empezar a dotar a los policías de una protección institucional desde el punto de vista de su salud mental y física.

Actualmente la batería consta de siete pruebas, pues este año se ha incorporado una prueba de control de confianza. Es necesario señalar que a pesar de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del establecimiento de jurisprudencia por parte de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que el polígrafo no debe ser un elemento que determine la relación laboral en materia de seguridad pública y muy especialmente en el tema de las policías, se trata de una prueba importante, porque está en juego la credibilidad y la altísima corrupción que existe en las corporaciones policiales.

Así que este año se incorporó una prueba de control de confianza que no está exclusivamente vinculada al polígrafo y que también puede desarrollarse a través de sistemas como el estrés de voz o las pruebas escritas de valores, automatizadas o manuales.

También se incorporó a la prueba el análisis del entorno y la situación social, así como la situación financiera y patrimonial de los elementos policiacos como una forma de atender las directrices del presidente Felipe Calderón.

La propuesta del gobierno federal parte de la base de que los policías, antes que policías son ciudadanos y de que, como corporativo social, han padecido cierta desventaja en la protección de sus derechos sociales, entre ellos los relativos a vivienda,

educación y salud. Y también que éste ha sido un factor que ha hecho posible la corrupción. Entonces, el proyecto federal nacional establece la necesidad de mejorar los salarios de los policías y de construir sistemas institucionales que permitan el desarrollo de sus derechos fundamentales, de ciudadanos que colaboran en las funciones de seguridad pública.

La Academia Nacional, área ejecutiva del propio sistema, tiene entre sus funciones la de establecer lineamientos y dictar políticas. Ya se ha escrito ampliamente sobre el tema del federalismo mexicano, que en la realidad operativa representa una serie de complicaciones prácticas, por decirlo de una manera muy amable.

Por más que se dicten políticas y se establezcan lineamientos, queda sujeto a la potestad de las entidades, y muy en concreto también de los municipios, el acogerse a éstos. Cuando se considera la necesidad de una ley, de alguna manera nacional, como la Ley del Trabajo, la Ley de Salud o la Ley de Educación, hay una coincidencia en el presidente Felipe Calderón, quien propuso este año un proyecto de reforma al artículo 73 de la Constitución, en el que se plantea la posibilidad de que el Congreso tenga facultades para legislar en materia tanto del Sistema Nacional de Seguridad Pública como en materia del Sistema Nacional del Desarrollo Policial, que no es otra cosa que la regulación del servicio de carrera de las policías desde su ingreso hasta su separación y retiro.

En ese sentido, la secretaría también ha venido desarrollando un proyecto y un conjunto de normas. En estos años el sistema se dio a la tarea de desarrollar los procedimientos de esta carrera, no a extrapolar procedimientos de otras carreras o experiencias de países cercanos al nuestro o de países que deberíamos aspirar a imitar, sino a crear los doce procedimientos que atiendan la realidad mexicana.

Así, durante este año se ha dispuesto en la secretaría la transformación normativa de esos doce procedimientos, de manera que sirva como una especie de anteproyecto de la Ley Nacional del Desarrollo Policial que regule, desde el reclutamiento, el perfil de ingreso, la permanencia, la evaluación, la separación y el retiro de los elementos de las corporaciones.

La razón de ello radica en que es una complicación práctica el hecho de que si se evalúa a un elemento de la policía y da positivo en el examen toxicológico o no pasa la prueba de confianza o requiere un dictamen psicométrico por la necesidad de una evaluación más profunda, es decir, por posibles problemas de salud mental, no se puede sacarlo de la corporación tan fácilmente.

Hay una serie de complicaciones alrededor de la implementación del servicio de las que poco o nada se discute. Tenemos un estado de fuerza compuesto por personas en edades entre 18 y 85 años, lo que dificulta ampliamente los procesos de transformación de las policías desde su interior.

Diversos expertos en esta materia han comentado que la reforma policial es posible sólo si se realiza desde dentro de la corporación, si no viene impuesta desde fuera; es decir, los policías deben estar de acuerdo con la propuesta de reforma, lo cual puede resultar sumamente complicado, habida cuenta del perfil de las edades y de las diversas condiciones que privan en las policías del país.

En materia de profesionalización, los proyectos o programas son básicamente tres: formación inicial, formación continua y formación especializada. La formación inicial tiene por objeto reclutar a un perfil determinado de ciudadanos, incorporarlos al desarrollo de una profesión, en la que, seamos honestos, pocos profesionistas están interesados. En tal sentido, la carrera policial sigue siendo una opción estrictamente laboral cuando prácticamente el resto de las opciones laborales se vuelven inviables.

De manera que se trata no sólo de un problema relacionado con cuestiones de seguridad, sino también con aspectos de orden laboral, educativo y de desarrollo social.

Así que la profesión de policía es escogida por una buena parte de los ciudadanos que pertenecen a las capas más desprotegidas del país, como opción para ganar un salario de manera segura o mientras se consigue otro trabajo. Este problema se agrava especialmente en las policías municipales, porque los lineamientos establecidos en la Ley de Bases de Coordinación tienen un alcance que puede romper la idea de autonomía y soberanía de los municipios.

Las administraciones municipales renuevan en un alto porcentaje a los elementos de la policía cada tres años, de manera que, así como se cambia al jefe de la policía al cabo de dicho periodo en el nivel municipal, también se sustituye a la mayoría de los elementos. Las plazas de policía en este tipo de corporaciones suelen ser espacios que les permiten satisfacer intereses locales a los presidentes municipales. Existen una serie de compromisos que suelen cumplirse y satisfacerse a través de la sesión de plazas en las corporaciones policiales de los municipios. Es un tema complejo.

En suma: el tema de la formación inicial se orienta a homologar la formación de los ciudadanos que se van a incorporar al servicio de carrera policial y a mantenerlos en un estándar que permita una formación única y un desempeño que pueda ser medido de manera sistemática.

El segundo programa es el de formación continua o actualización, el cual está dirigido mayoritariamente a la estandarización de conocimientos, habilidades y técnicas, así como de tácticas policiales para un funcionamiento más o menos homogéneo.

El tercer programa consiste en la capacitación especializada, que se destina básicamente a habilitar de manera precisa el

manejo de ciertas funciones de la policía, como la investigación de delitos en el caso de la policía ministerial o policía judicial, o como la de protección civil, tema que corresponde al ámbito de la seguridad. De manera que en el país se están incorporando los procesos o los sistemas de protección civil a las áreas policiales como una medida de protección y de servicio a la comunidad, que se aboca a la capacitación especializada.

El tema de la inversión, en el ámbito de la profesionalización, merece una atención particular. No son muchos los recursos que se destinan a los programas de evaluación, formación inicial, continua y especializada en el ámbito del sistema. De hecho, del total de recursos convenidos entre 2001 y 2006, por más de 7 600 millones de pesos, 80 por ciento se destinó a una figura entonces denominada *dotaciones complementarias* y ahora llamada *percepciones extraordinarias*.

Con la reforma de diciembre de 2006 a la Ley de Coordinación Fiscal, el tema de las percepciones extraordinarias que surgió hace algunos años como una forma de homologar los salarios de las policías en el país, se transformó en la estipulación de criterios de beneficio o estímulo del buen desempeño policial.

La idea es premiar el desempeño. Cómo vamos a premiar el desempeño si no tenemos mecanismos o procedimientos de evaluación del desempeño de las policías, no sólo formales o internos, desde el punto de vista de la *accountability policial*, sino tampoco en la realidad, es decir, vinculados a un cambio de percepción en virtud del cual la actuación de las policías sea aceptable para los ciudadanos.

Esta percepción, que supone 80 por ciento de los recursos que cada año se destinan al eje de profesionalización, se destinarán a complementar los salarios de las policías. Y esto vuelve a ser un tema de orden nuevamente local, porque si no se le destinan

recursos de manera local ni federal a la evaluación de los elementos ni a su profesionalización, será difícil cambiar la dinámica de la operación de las corporaciones. Además, será muy difícil encontrar sistemas de respaldo que permitan que los elementos efectivamente puedan desarrollar una carrera en igualdad de condiciones en las policías.

Sin embargo, este año los movimientos realizados en el ejercicio de los recursos se han traducido en un redireccionamiento del recurso presupuestal 2007 y si bien hay una disminución importante entre 2006 y 2007 de cerca de 200 millones de pesos, la misma está básicamente dirigida a la disminución de dotaciones complementarias o percepciones extraordinarias, como ahora las denomina la ley.

De alguna manera el Sistema Nacional recibió presiones para que este monto disminuyera y se re canalizaran los recursos hacia los temas sustantivos de la profesionalización, como la evaluación o la formación de los elementos. En estas materias hubo incrementos muy interesantes en prácticamente todos los programas.

En términos generales me parece que éstos pueden ser considerados algunos de los temas sobre los que está trabajando el sistema, vinculados a lo sustancialmente relacionado con la formación de los elementos policiales y la calidad de los servicios que prestan. Ya mencionamos el condicionante de la edad, pero también tendríamos que mencionar que una buena parte de los miembros de las policías, cerca de 70 por ciento, tiene sólo nivel de escolaridad de secundaria y que una parte muy importante todavía está a nivel de primaria y por debajo de ésta. Así que contar con cuerpos de seguridad profesionales llevará algunos años y sobre todo esfuerzos en materia de educación básica y media.

Es posible transformar el perfil de los elementos de las policías mexicanas si se estableciera un compromiso y se hiciera

extensivo a estados y municipios, en el sentido de llevar a cabo procesos de recuperación del nivel académico para esos dos niveles. En tres años y medio la mayoría de los miembros de la policía pasarán del nivel de educación secundaria al de preparatoria, listos para incursionar en un ámbito de profesionalización abierto, como actualmente sucede en la mayor parte de las profesiones.

Seguridad pública: problemas, redefiniciones y posibles soluciones

Mario Arroyo Juárez

Introducción

Hoy enfrentamos una crisis de paradigmas en seguridad y procuración de justicia, por lo que ofrecer la expectativa de soluciones al mismo tiempo únicas y eficaces no sólo no sería factible, sino poco ético. La situación de México no es excepcional en este sentido; la gran mayoría de los países atraviesan por una redefinición en sus formas de pensar y resolver los problemas que se generan en torno a la seguridad. En ese sentido, somos parte de cambios globales y por ello debemos situar el caso de México en un contexto más amplio. Por esta razón, el presente ensayo sólo se limita a ofrecer una serie de reflexiones en torno a algunos problemas que afectan al sector y que deben ser resueltos para avanzar en la mejora de las instituciones y sus resultados. También se analizan los paradigmas de seguridad que compiten por posicionarse como la mejor alternativa de solución. En la segunda parte se examinan los factores que afectan a la seguridad en México, discutiendo el concepto de *seguridad* y la necesidad de ampliarlo a temas que van más allá de la criminalidad.

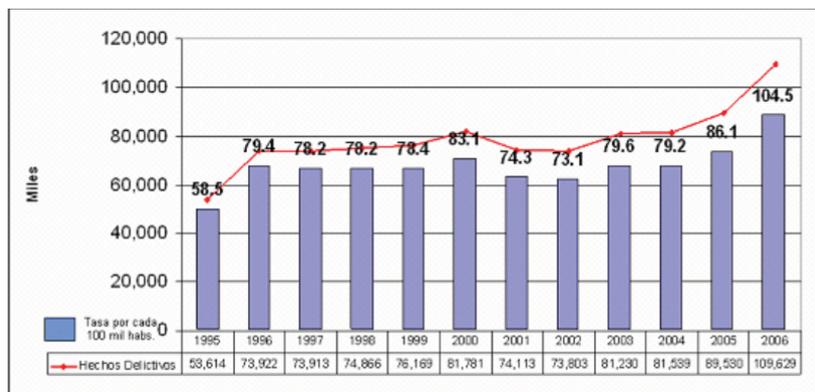
En la tercera parte se analiza el delito desde una perspectiva de la teoría del conflicto, con el propósito de redefinir prioridades y objetivos en la agenda pública de seguridad. Finalmente, se plantea una propuesta sobre la necesidad de construir un nuevo modelo integral de seguridad, así como los componentes que debe incluir. Una de las razones que justifican la elección del tema de la seguridad pública para someterla a discusión radica en que, junto con las de inequidad y pobreza, constituye una de las tres principales tareas no cumplidas por el Estado mexicano a sus habitantes durante el siglo XX y uno de los principales retos a enfrentar en el siglo XXI.

Problemas que afectan el funcionamiento de las instituciones

Aumento de la incidencia delictiva y tasas de criminalidad

En el marco legal mexicano existen dos categorías de delitos: del fuero común y del fuero federal. El fuero común lo constituye el ámbito espacial de validez y sanción de las normas de las entidades federativas; el fuero federal es el de las normas federales o generales de consecuyente aplicación en todo el país. Sólo por mencionar el caso de la delincuencia federal registrada de acuerdo con las cifras oficiales, encontramos un crecimiento tanto en incidencia como en criminalidad en la última década. Los posibles hechos delictivos denunciados ante el fuero federal tuvieron una tendencia al alza al pasar de 53 mil 624 en 1995, a 109 mil 629 durante 2006. El incremento también se observó en lo que se refiere a la criminalidad, al pasar de una tasa de 58.5 por ciento por cada 100 mil habitantes en 1995, a una de 104.5 en 2006 (Gráfica 1).

Gráfica 1. Posibles hechos delictivos denunciados ante el fuero federal



Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, 2007, Anexo Estadístico, p. 27.

Limitaciones para el estudio de la criminalidad

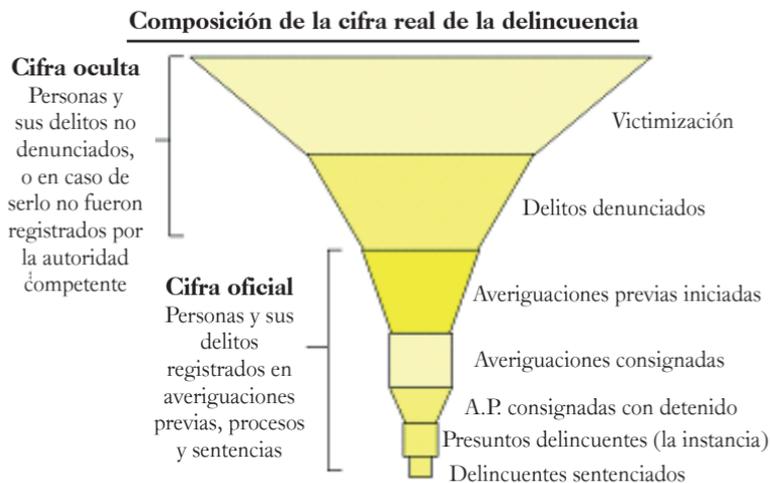
La criminalidad se entiende como la expresión estadística dada por la relación entre el número de eventos considerados por las autoridades como posibles hechos delictivos y el número de población existente en un periodo determinado. Aun cuando esta manera de medir la criminalidad presenta limitaciones, continúa siendo uno de los indicadores más utilizados para conocer el nivel o grado de seguridad pública, al menos en lo que se refiere a la comisión de delitos registrados por las autoridades competentes. El problema de medir la criminalidad utilizando las cifras oficiales es que se omite del análisis una gran proporción de posibles hechos delictivos. Este es uno de los problemas más recurrentes en las sociedades modernas. ¿Cómo determinar el “tamaño real” de la criminalidad? Para conseguir este propósito, idealmente se ha trazado un modelo que divide a la criminalidad en dos partes:

la cifra oculta y la cifra oficial. La primera está compuesta por la victimización, entendida como el proceso general de interacción social en el que una persona o grupo de personas son víctimas de algún delito, ya sea que éste sea o no registrado por las autoridades competentes.¹ La cifra oficial para el caso mexicano está dada por el número de denuncias que se registran ante las agencias del Ministerio Público (MP), ya sean locales o federales. En esta parte del proceso de la cifra oficial intervienen dos actores: el MP y el Poder Judicial. En ambos ámbitos del proceso penal se llevan registros administrativos que por tradición y cultura se han identificado como las cifras de la criminalidad. En el caso del MP, no todas las denuncias que recibe se convierten en averiguaciones previas, y de ellas una proporción menor lleva consigo la consignación de una persona (física o moral) como presunto responsable de la comisión del delito. De estas averiguaciones, un número menor es presentado ante el Poder Judicial, el cual emite una sentencia en los denominados Juzgados de Primera Instancia (Ilustración 1).

Un problema adicional que limita el estudio del delito y la criminalidad radica en utilizar sólo frecuencias y tasas, sobre todo para delitos del fuero federal, como hoy se hace. Principalmente porque son tasas brutas y no tasas diferenciadas de riesgo en función del tipo de objetivo o víctima del delito de que se trate. Por

¹ En ocasiones, aun cuando los delitos son denunciados ante policías preventivas, federales, municipales u otro tipo de autoridades, éstas no son consideradas como autoridades competentes; el resultado es que estas denuncias no se contabilizan legalmente porque sólo cuentan en ese sentido si se plantean ante la agencia del Ministerio Público. Desde el punto de vista victimológico, lo importante en la comisión de un delito no es su registro en sí, sino el daño generado mediante la afectación de cuando menos uno de sus derechos protegidos por la ley (e.g. patrimonio o integridad física). La forma en que se mide la victimización es generalmente por medio de encuestas.

Ilustración 1. Modelo para conocer la criminalidad real



Fuente: Reelaboración de la figura por el autor con datos de: 1. Mukherjee, Satyanshu, "Case attrition in New South Wales", Australian Institute of Criminology, documento elaborado para *The Global Report on Crime and Justice*, Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Delito, Oxford University Press, 1999, p. 75; 2. Las definiciones de cifra oculta y cifra oficial provienen de: INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal*, Cuaderno núm. 12, México, 2004.

ejemplo, no es útil, técnicamente hablando, dividir el número de vehículos robados entre la población total, puesto que no toda la población es dueña de un vehículo y, por tanto, el riesgo no es igual. Para el caso de los delitos del fuero federal, es difícil imaginar cómo puede verse afectado directamente un individuo como víctima de una violación a la Ley General de Población, o por el delito de sedición o motín. La naturaleza misma de los delitos hace necesario que siempre se establezcan tasas de criminalidad diferenciadas. Esta observación responde a la necesidad de señalar que las estadísticas generadas no tienen como propósito servir

al diseño de políticas criminológicas y, eventualmente, al diseño de políticas en seguridad o a la reformulación de leyes, sino que simplemente conservan un carácter administrativo, esencialmente burocrático, con poca o nula aplicación a la operación cotidiana de las instituciones de seguridad pública.² Finalmente, otra de las limitaciones es la ausencia de información estadística pública constante, accesible, uniforme, confiable y oportuna. Esta situación se agudiza en el caso de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal. La falta de constancia en el registro de delitos se ve reflejada en la ausencia de series históricas, en parte debido a la constante modificación y adición de nuevos tipos penales o a la forma irregular y arbitraria con la cual las autoridades estatales deciden generar sus registros.³

En ocasiones existen diferencias entre los datos federales y los del gobierno local que se explican, en parte, por la diferencia de tiempo en que los datos son generados (los periodos administrativos de gobierno son diferentes); ello resta oportunidad a la información y, al final del proceso, le resta también confiabilidad. Con el propósito de diseñar políticas públicas eficaces en materia de seguridad, procuración y administración de justicia, es necesario recolectar información cuantitativa y cualitativa de cada uno de los componentes que forman parte del sistema pe-

² Los delitos registrados, más que una imagen clara de la criminalidad, son un indicador que sirve para evaluar el funcionamiento del sistema de procuración y administración de justicia. En el mejor de los casos, la criminalidad cuantificada a través de las denuncias nos permite conocer algunas características de los hechos delictivos, pero nos impide conocer casi todo lo relacionado con sus víctimas.

³ Esta situación se ha intentado solventar con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual maneja un catálogo unificado de delitos limitado con el propósito de establecer comparaciones nacionales, y evitar en lo posible las diferencias existentes entre las legislaciones penales locales.

nal y también de aquellas organizaciones públicas o privadas que generan información relacionada. Para cubrir esta necesidad, en años recientes varios países han desarrollado sofisticados sistemas de información estadística. Sin embargo, en el caso de países que carecen de un sistema de justicia centralizado, como México, cuyos estados gozan de parcial autonomía legislativa, la recolección de información en materia de procuración y administración de justicia se torna difícil. De acuerdo con la Oficina para el Control de Drogas y Prevención del Delito de la Organización de las Naciones Unidas, los países con frecuencia no revelan con precisión sus índices delictivos, incluso a sus propios ciudadanos, porque no cuentan con ella o porque su difusión puede generar reacciones sociales adversas.⁴

Paradigmas de seguridad en competencia

En México existe una gran diversidad de enfoques para atender los problemas asociados con la seguridad, pero se sigue utilizando el de las ciencias penales, derivado de la *escuela clásica* y la *escuela positiva*, paradigmas anclados en el imaginario del siglo XIX, que se institucionalizaron en el XX y que hoy resultan insuficientes para dar cuenta de la presente realidad delictiva. Al mismo tiempo, en diversos ámbitos y foros ha surgido el consenso de pensar el concepto de *seguridad* de forma distinta. Las iniciativas, aun dispares y poco generalizadas en la mayoría de los

⁴ Cfr: Organización de las Naciones Unidas, *Global Report on Crime and Justice*, Oficina para el Control de Drogas y Prevención del Delito, Centro para la Prevención Internacional del Delito, Oxford University Press, Nueva York, 1999.

países, contemplan ya cambios importantes. Para enfrentar las amenazas y riesgos a la seguridad, hoy coexiste una diversidad de paradigmas que ofrece diferentes alternativas para la solución de los conflictos. El actual paradigma, sobre todo generado a partir de la crisis del Estado de Bienestar en la década de 1970, se ha enfocado más a la administración del delito, a establecer una gerencia de la seguridad (*security managment*), cuyo objetivo es básicamente el control, la prevención de pérdidas o la reducción del daño, dando lugar así a expresiones diferentes: desde respuestas de carácter militar a problemas antes considerados del ámbito penal hasta políticas que buscaban ampliar los derechos sociales y que hoy se utilizan como un instrumento más de gobernabilidad que de justicia social. Lo cierto es que, en este espectro de alternativas en el terreno conceptual, destacan al menos tres: primero, el paradigma administrativo antes descrito y hoy dominante; el segundo, un paradigma emergente, surgido sobre todo a partir de los ataques terroristas del 11/S en Estados Unidos, con visos de convertirse en el dominante, llamado *paradigma del control*;⁵ el tercero, también emergente, pero con pocas posibilidades de concretarse en el mediano plazo, es el paradigma de la seguridad humana (Ilustración 2).

⁵ Cfr. David Garland, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona, 2005.

Ilustración 2. Paradigmas de seguridad en competencia



Fuente: Elaboración propia.

La seguridad administrativa

La seguridad administrativa sostiene que el conflicto (amenazas y riesgos) no se puede eliminar, erradicar o combatir y que, en cambio, lo único que se puede hacer es controlarlo. Así, la única solución viable al problema de la seguridad es la administración del conflicto; es decir, utilizar los esquemas empresariales de costo-beneficio, minimización del riesgo y maximización de la ganancia. La herencia de la seguridad administrativa en los últimos 30 años es una serie de teorías, prácticas y programas que conservan, los más arcaicos, conceptos como “prevención”, “disuasión” o “contención” y, los más recientes, expresiones como “reduc-

ción” o “minimización”. No existe prácticamente gobierno alguno que no proponga como parte de sus acciones para hacer frente al problema de la inseguridad alguna de las medidas que postula el paradigma administrativo. En su base, este enfoque tiene un componente ideológico de carácter conservador. Basa sus principios en la bandera de la ley y el orden; utiliza, como ya se dijo, estrategias de administración gerencial y confía plenamente en la tecnología como instrumento para aplicar las políticas correspondientes. Con este fundamento y dado su amplio uso en las sociedades desarrolladas, ha generado un ambiente propicio para que sus postulados (con gran consenso social ante la ineficacia de los paradigmas anteriores) sienten las bases de un nuevo paradigma: la cultura del control.

El paradigma de la cultura del control

Para el crecimiento y fortalecimiento de esta nueva visión de la seguridad, han sido factores clave la emergencia de nuevas amenazas (reales o no) y el establecimiento de una escala de riesgos en función del miedo y la incertidumbre, muchas de las veces alentados por los propios gobiernos que, mediante acciones de propaganda, han logrado convertirlos en las grandes amenazas de las sociedades, sobre todo industrializadas: migración, drogas y terrorismo, entre los más destacados. Con países como Estados Unidos a la vanguardia, la cultura del control pone énfasis en la seguridad como un objetivo en sí mismo, ya no como medio para lograr un fin. La cultura del control considera a la seguridad como vigilancia, no como protección. Cotidiana y exponencialmente se comienza a vigilar a cada ciudadano a través de las nuevas tecnologías de información, comunicaciones, policiales y militares. Como

resultado de ello se multiplican los artefactos y las tecnologías de vigilancia: cámaras de circuito cerrado de televisión, cámaras o radares de velocidad, interceptación de comunicaciones privadas, vigilancia vía satélite, arcos detectores de metales, detectores de mentiras, exámenes antidoping, analizadores de aliento, sensores de movimiento y una lista interminable de corte orwelliano.

El paradigma de la seguridad humana

La gran diversidad de enfoques y planteamientos sobre seguridad ha generado reacciones diversas; los más han adoptado, sin mayor análisis e incluso con vehemencia, los postulados del paradigma administrativo y promueven con esta adhesión la cultura del control. Sin embargo, también hay quienes desde diversos ámbitos han propiciado foros para discutir y encontrar nuevas formas de seguridad. Las iniciativas, aún dispares y poco generalizadas en la mayoría de los países, contemplan ya cambios importantes. Uno de ellos se ha manifestado en el ámbito de la justicia penal y ha consistido en abandonar el concepto de *seguridad pública*: primero por el de *seguridad ciudadana* y después por el de *seguridad de los habitantes*. El primer cambio pretende dar certidumbre jurídica ya no al Estado o a sus instituciones, sino a los ciudadanos; el segundo, superar la limitante de la categoría “ciudadano”, reservado sólo a quienes reúnen determinados requisitos como la edad, el tiempo de residencia, etcétera, y hacerlo inclusivo en relación con todos aquellos que vivan en un territorio determinado.⁶ Fuera del ámbito penal, existen varias iniciati-

⁶ Elías Carranza (coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*, ILANUD/ Siglo XXI Editores, México, 1997.

vas de carácter global. Una de ellas es la que vincula el concepto de *seguridad* al de *desarrollo humano*, y genera así el concepto de *seguridad humana*. A su vez, la seguridad humana se caracteriza por dos aspectos básicos. En primer término significa seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y represión, en segundo lugar, significa protección ante eventualidades que puedan perjudicar las actividades cotidianas de la gente, en el trabajo, en el hogar o en sus comunidades. La pérdida de seguridad humana puede ser resultado de un proceso paulatino o de una catástrofe, ya sea por los resultados negativos de políticas públicas mal implantadas, por fuerzas de la naturaleza o por una combinación de ambas. Al referirse a seguridad humana, es importante no confundirla con el concepto de *desarrollo humano*, pues éste refiere a un proceso en el que se amplía el espectro de elección y oportunidades de desarrollo de la gente. La seguridad significa que la gente puede elegir estas oportunidades de forma libre y segura, con la relativa certeza de que las oportunidades de hoy no estarán totalmente ausentes el día de mañana. Obviamente existe un vínculo entre ambos conceptos, pues el fortalecimiento de la seguridad trae consigo un progreso en el desarrollo y viceversa; asimismo, un riesgo o daño en uno afecta necesariamente al otro.⁷

En el mediano plazo, seremos testigos de una competencia de paradigmas; en el corto plazo la discusión continuará desarrollándose en el marco del paradigma administrativo, pero es un hecho que llegará el momento en que tendrá que discutirse la ruta que tomarán las sociedades. Evaluar cada opción requiere un cuidadoso análisis de futuro. Cada Estado nacional debe-

⁷ UNDP, *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1994, pp. 22-ss.

rá evaluar de manera asertiva su adhesión o aportación a cada uno de los modelos. La idea de seguridad humana, aunque aún precaria, se convierte en la ruta ideal para hacer contrapeso a los excesos represivos que implica la cultura del control. Hasta cierto punto es la utopía que aspira a un mundo mejor, donde el significado de la seguridad sea el de protección. Entre quienes la impulsan se encuentran algunos Estados nacionales (Canadá, Japón y Austria, entre otros), algunos organismos internacionales (ONU, UNESCO) y universidades (Harvard y Oxford, entre otras), así como diversas organizaciones no gubernamentales.

Factores que afectan la seguridad pública

Seguridad y su definición

La seguridad es la cualidad o circunstancia de estar seguro, bajo resguardo o protegido ante algún peligro, amenaza o daño. Cuando a la seguridad se le añade el calificativo de pública, significa que esta cualidad ya no pertenece a una persona en particular, sino a una comunidad o colectividad. Por lo general, la responsabilidad de brindar seguridad recae en el Estado. En este sentido, la seguridad pública es el conjunto de instituciones y normas cuyo propósito expreso es la protección del orden jurídico y político, con el objetivo último de evitar daño a las personas en su integridad y en sus bienes en un Estado o territorio determinado. Los primeros que dieron forma a la idea moderna de seguridad pública fueron los teóricos del derecho natural. Uno de ellos, el inglés Thomas Hobbes, escribió en su obra clásica, *El Leviatán*, lo siguiente:

La misión del soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo... por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado.

Desde su origen la idea de seguridad implicaba la protección de algo más que la integridad física, los bienes de las personas o la seguridad de los Estados; sin embargo, el concepto de *seguridad* siguió dos vertientes en su evolución: una acotada, que incluía sólo la seguridad de las personas y sus bienes, es decir, la seguridad pública, y otra más extensa, que incluía a amplios sectores de la población (seguridad social), a un país (seguridad nacional) o a un grupo de países (seguridad regional o seguridad de las naciones). La reducción en el ámbito de cobertura de la seguridad se produjo porque los Estados no estaban en condiciones de cumplir, por falta de voluntad o de medios, las condiciones de la seguridad en un sentido amplio, la educación, el trabajo, la salud y la vivienda, entre otros componentes. Por otro lado, la idea de seguridad nacional opacó el concepto de seguridad pública, al considerarla como sinónimo de orden público. Ante las insuficiencias del Estado, el concepto de seguridad ha perdido sentido y se encuentra a debate. En la medida en que las sociedades y la noción de orden público se han transformado, la seguridad y sus fundamentos quedaron atrás frente a una sociedad en movimiento. Una escena cotidiana reflejada por los medios de comunicación es la de cuerpos policíacos agrediendo o siendo agredidos por un sinnúmero de actores: estudiantes, jubilados, niños de la calle, campesinos,

activistas de toda índole, e incluso otros policías. Los escenarios pueden ser las ciudades de México, Bangkok, Seattle o Jerusalem. La diferencia con épocas anteriores es que esta violencia arremete en ambos sentidos. Antes las víctimas de la violencia eran, por lo general, ciudadanos y no agentes del Estado. Las cosas han cambiado porque a pesar del desequilibrio de fuerzas, la insurrección violenta de las víctimas hacia los victimarios va en aumento, no importa si éstos son delincuentes, algún agente estatal, o incluso un sistema económico considerado injusto e inequitativo. La promesa de seguridad a las personas en su integridad y en sus bienes fue la oferta filosófica, política y práctica con la que los Estados se legitimaron y se abrogaron el derecho a erigirse en guardianes del bien común. A cambio de certidumbre y seguridad en sus vidas y propiedades, los ciudadanos cedieron el derecho a que alguien más se hiciera cargo de la justicia y su aplicación.

La ampliación del concepto de seguridad

Hoy en día, en diversos países, regiones y centros urbanos, tiene poco o ningún sentido hablar de seguridad, en tanto que los ciudadanos no tienen certeza sobre su vida ni sobre sus propiedades. Sin embargo, la necesidad, demanda y satisfacción de seguridad es una de las características de toda organización social. Lo que se vive actualmente es, por un lado, una crisis del concepto de seguridad y, por otro, un intento por transformar el concepto y las prácticas de seguridad asociadas al Estado, en tanto que las utilizadas han funcionado como instrumentos de coacción y sometimiento, sin importar el tipo o régimen de gobierno, menos aún su ideología o la del partido en el poder.

Problemas que afectan la seguridad

El cambio que algunos sugieren es ampliar el concepto de seguridad más allá de sus significados y usos punitivos por lo general vinculados a términos como “gobernabilidad”, “seguridad pública”, u “orden público” y asumir que para alcanzar mejores niveles de seguridad es necesario contemplar la multiplicidad de factores que inciden negativamente en ella. En el caso de México son al menos 11 los factores que inciden directamente en la ausencia de seguridad:⁸ 1. Elevados índices de criminalidad; 2. Existencia de grupos armados; 3. Violaciones a los derechos humanos; 4. Impunidad; 5. Insuficiencias en el marco jurídico; 6. Sistema penitenciario inoperante; 7. Ineficacia de las instituciones; 8. Corrupción; 9. Desconfianza ciudadana; 10. Ausencia de cultura de la legalidad; 11. Delincuencia organizada, con sus delitos asociados.

Ante la insuficiencia de espacio, sólo cabría hacer mención que en el caso del primer rubro, “elevados índices de criminalidad”, el problema es sumamente grave para la seguridad de los ciudadanos. Como ejemplo de ello se consideraron los datos correspondientes a accidentes y homicidios, con base en indicadores de salud pública y no necesariamente de procuración de justicia que, independientemente de su posible clasificación, en el ámbito jurídico serían homicidios culposos (en el caso de muerte de peatones) y homicidios dolosos, respectivamente. En última instancia, en ambos casos se trata de homicidios, de acuerdo con la definición básica: el acto en el que muere quien

⁸ Ello sin contar los problemas de inequidad y pobreza mencionados en la introducción, que de forma contundente definen las condiciones estructurales en que las políticas de seguridad deben implantarse.

le quita la vida a otro. Los accidentes y los homicidios son la novena y la décima causas de muerte en el país. Desde el punto de vista de organismos internacionales, ello significa que México padece un grave problema de salud pública en lo que se refiere a lesiones, sean éstas intencionales o no. Así, pues, accidentes y violencia son dos de las principales causas de muerte. Las cifras resultan aún más graves si se analizan en función de grupos de edad. Al respecto, en el grupo de 15 a 29 años los accidentes de vehículo de motor son la primera causa de muerte y los homicidios la segunda, seguidos por los suicidios (Cuadro 1).

Si se consideran exclusivamente las muertes por causas externas,⁹ los accidentes de transporte son la principal causa de fallecimiento en todos los grupos de edad, con excepción de los menores de un año, en que es la segunda. Por su parte, las agresiones mortales, también llamadas homicidios, son la segunda causa de muerte en la población total, y en los grupos de edad que inician de los 15 a los 64 años de edad (Cuadro 2). Los costos sociales y humanos de los accidentes y la violencia en términos de víctimas nos indican claramente que es preciso ampliar el concepto de seguridad para que incluya más factores de riesgo que rebasan por mucho el limitado ámbito de lo penal.

⁹ De acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-1994 para la vigilancia epidemiológica, se denomina *lesión por causa externa*, “a todo daño físico producto de cualquier agente externo, que produce un cambio pasajero o permanente, en uno o varios de los tejidos u órganos producto de un hecho de presentación rápida, imprevista, no repetido”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de octubre de 1999.

Cuadro 1. Principales 10 causas de mortalidad, México, 2005.

Orden	Talal	0-4 años	5-14 años	15-29 años	30-44 años	45-59 años	60-74 años	75 y + años
1	Diabetes mellitus 67 159 14%	Asfixia y trauma al nacimiento 9 786 25%	Leucemia 603 9%	Accidentes de vehículo de motor (tránsito) 4 188 15%	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado 4 824 11%	Diabetes mellitus 14 502 19%	Diabetes mellitus 27 838 23%	Enfermedades isquémicas del corazón 28 452 16%
2	Enfermedades isquémicas del corazón 53 416 11%	Malformaciones congénitas del corazón 3 168 8%	Accidentes de vehículo de motor (tránsito) 571 8%	Agresiones (homicidios) 3 509 12%	Agresiones (homicidios) 3 230 7%	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado 9 458 13%	Enfermedades isquémicas del corazón 15 474 13%	Diabetes mellitus 21 330 12%
3	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado 27 388 6%	Infecciones respiratorias agudas bajas 3 063 8%	Peaton lesionado en accidente de vehículo de motor 336 5%	Lesiones autoinfligidas intencionalmente (suicidios) 1 827 6%	Accidentes de vehículo de motor (tránsito) 2 929 7%	Enfermedades isquémicas del corazón 6 765 9%	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado 8 439 7%	Enfermedad cerebrovascular 15 268 9%
4	Enfermedad cerebrovascular 27 398 6%	Enfermedades infecciosas intestinales 1 829 5%	Ahogamiento y sumersión accidentales 299 4%	VIH/Sida 1 089 4%	Diabetes mellitus 2 854 7%	Enfermedad cerebrovascular 3 045 4%	Enfermedad cerebrovascular 7 440 6%	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica 13 945 8%
5	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica 20 270 4%	Bajo peso al nacimiento y prematuridad 1 346 3%	Agresiones (homicidios) 257 4%	Peaton lesionado en accidente de vehículo de motor 1 071 4%	VIH/Sida 2 400 6%	Nefritis y nefrosis 1 701 2%	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica 4 961 4%	Enfermedades hipertensivas 7 525 4%
6	Infecciones respiratorias agudas bajas 14 990 3%	Desnutrición calórico proteica 851 2%	Infecciones respiratorias agudas bajas 196 3%	Nefritis y nefrosis 821 3%	Enfermedades isquémicas del corazón 2 036 5%	Accidentes de vehículo de motor (tránsito) 1 689 2%	Enfermedades hipertensivas 3 386 3%	Infecciones respiratorias agudas bajas 7 365 4%

Orden	Tíbal	0-4 años	5-14 años	15-29 años	30-44 años	45-59 años	60-74 años	75 y + años
7	Enfermedades hipertensivas 12 888 3%	Enfermedades endocrinas, metabólicas, hematológicas e inmunológicas 466 1%	Malformaciones congénitas del corazón 192 3%	Leucemia 730 3%	Lesiones autoinfligidas intencionalmente (suicidios) 1 241 3%	Tumor maligno de la mama 1 607 2%	Tumor maligno de traquea, bronquios y pulmón 3 080 3%	Desnutrición calórico protéica 5 611 3%
8	Nefritis y nefrosis 11 405 2%	Ahogamiento y sumersión accidentales 346 1%	Nefritis y nefrosis 169 2%	Ahogamiento y sumersión accidentales 701 2%	Peatón lesionado en accidente de vehículo de motor 1 053 2%	Agresiones (homicidios) 1 592 2%	Nefritis y nefrosis 2 957 2%	Nefritis y nefrosis 4 621 3%
9	Accidentes de vehículo de motor (tránsito) 10 817 2%	Anencefalia y malformaciones similares 307 1%	Lesiones autoinfligidas intencionalmente (suicidios) 156 2%	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado 537 2%	Enfermedad cerebrovascular 1 012 2%	Tumor maligno del cuello del útero 1 427 2%	Infecciones respiratorias agudas bajas 2 128 2%	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado 4 097 2%
10	Agresiones (homicidios) 9 921 2%	Accidentes de vehículo de motor (tránsito) 295 1%	Desnutrición calórico protéica 126 2%	Diabetes mellitus 498 2%	Uso de alcohol 932 2%	Enfermedades hipertensivas 1 355 2%	Tumor maligno del hígado 1 983 2%	Tumor maligno de la próstata 3 046 2%

Fuente: Secretaría de Salud/ INEGI. Bases de mortalidad 2005.

Cuadro 2. Principales 10 causas de mortalidad por causas externas, México, 2005

Número de orden	Total	-1	1-4	5-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y +
1	Accidentes de transporte	Otros accidentes que obstruyen la respiración	Accidentes de transporte	Accidentes de transporte	Accidentes de transporte	Accidentes de transporte	Accidentes de transporte	Accidentes de transporte	Accidentes de transporte	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados
2	Agresiones	Accidentes de transporte	Ahogamiento y sumersión accidentales	Ahogamiento y sumersión accidentales	Agresiones	Agresiones	Agresiones	Agresiones	Agresiones	Accidentes de transporte
3	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados	Otros accidentes que obstruyen la respiración	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados	Lesiones autoinfligidas intencionalmente	Lesiones autoinfligidas intencionalmente	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados	Caidas
4	Lesiones autoinfligidas intencionalmente	Agresiones	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados	Agresiones	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados	Exposición accidental a otros factores y a los no especificados	Lesiones autoinfligidas intencionalmente	Lesiones autoinfligidas intencionalmente	Caidas	Agresiones
5	Otros accidentes que obstruyen la respiración	Eventos de intención no determinada	Agresiones	Lesiones autoinfligidas intencionalmente	Ahogamiento y sumersión accidentales	Eventos de intención no determinada				
6	Eventos de intención no determinada	Caidas	Caidas	Otros accidentes que obstruyen la respiración	Eventos de intención no determinada	Ahogamiento y sumersión accidentales	Otros accidentes que obstruyen la respiración	Caidas	Lesiones autoinfligidas intencionalmente	Otros accidentes que obstruyen la respiración
7	Caidas	Ahogamiento y sumersión accidentales	Envenenamiento accidental por, y exposición a sustancias nocivas	Eventos de intención no determinada	Otros accidentes que obstruyen la respiración	Otros accidentes que obstruyen la respiración	Caidas	Otros accidentes que obstruyen la respiración	Otros accidentes que obstruyen la respiración	Lesiones autoinfligidas intencionalmente

Número de orden	Total	-1	1-4	5-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y +
8	Ahogamiento y sumersión accidentales	Exposición al humo, fuego y llamas	Exposición al humo, fuego y llamas	Exposición a fuerzas mecánicas inanimadas	Caidas	Caidas	Ahogamiento y sumersión accidentales	Ahogamiento y sumersión accidentales	Ahogamiento y sumersión accidentales	Secuelas de causas externas de morbilidad y de mortalidad
9	Envenenamiento accidental por, y exposición a sustancias nocivas	Contacto traumático con animales y plantas venenosas	Eventos de intención no determinada	Caidas	Exposición a fuerzas mecánicas inanimadas	Envenenamiento accidental por, y exposición a sustancias nocivas	Envenenamiento accidental por, y exposición a sustancias nocivas	Envenenamiento accidental por, y exposición a sustancias nocivas	Exposición a fuerzas mecánicas inanimadas	Exposición al humo, fuego y llamas
10	Exposición a fuerzas mecánicas inanimadas	Envenenamiento accidental por, y exposición a sustancias nocivas	Exposición a fuerzas mecánicas inanimadas	Envenenamiento accidental por, y exposición a sustancias nocivas	Envenenamiento accidental por, y exposición a sustancias nocivas	Exposición a fuerzas mecánicas inanimadas	Exposición a fuerzas mecánicas inanimadas	Exposición a fuerzas mecánicas inanimadas	Exposición al humo, fuego y llamas	Complicaciones de la atención médica y quirúrgica

Fuente: Secretaría de Salud/ INEGI, Bases de mortalidad 2005.

Seguridad y conflicto

De la misma forma en que es necesario replantearse el ámbito de acción y competencia de la seguridad, también es necesario ampliar las perspectivas conceptuales en las cuales se inscribe el delito en las escalas de conflicto en nuestra sociedad. Para ello proponemos algunos temas de discusión en torno a la forma en que se sitúan las acciones de seguridad, de acuerdo con las dos posiciones básicas en que puede interpretarse el conflicto, y en que, en uno u otro escenario, presenta consecuencias prácticas en la operación cotidiana de las instituciones competentes en la materia.

El paradigma lineal del conflicto

Una primera lección que suele enseñarse a los alumnos de seguridad es que en las sociedades coexisten diversos grupos con objetivos e intereses diferentes respecto a lo que un país es, debe y puede ser. La labor del Estado es mediar entre estos intereses, en ocasiones adversos o contradictorios, para evitar los conflictos: en primera instancia a través de la negociación, la cara amable de la gobernabilidad y, en caso de no prosperar, con base en la cesión de derechos y libertades que le hicieran los particulares puede hacer uso de la fuerza legítima, la cara violenta del Estado. Para ubicar esta discusión en contexto, suelen utilizarse al menos dos modelos de interpretación de la historia. El primero considera que existe una línea materialista de la historia, en que los acontecimientos suceden de forma concatenada y los conflictos son el motor del cambio social. Esta idea, surgida en los inicios de la modernidad, impulsó a renacentistas e ilustrados a considerar

que el Estado era el producto de un pacto, de un contrato social que debía respetarse para garantizar la seguridad a las personas y sus bienes. En esta misma línea de razonamiento la ciencia produjo un gran impacto en la sociedad y como ideología del cambio penetró en la sociedad contemporánea, dejándole como enseñanza que el ser humano, por medio de la técnica, puede resolver los problemas o conflictos que se le presenten, sea en un laboratorio o en virtud del uso de tecnologías de gobierno, llamadas *políticas públicas*. Surgió de esta forma la idea de que el futuro es un estado que debe ser mejor que la circunstancia pasada.

El paradigma espiral del conflicto

El paradigma lineal del conflicto fue preminente en tanto que las ofertas básicas del discurso de la modernidad en los ámbitos económico y político, el libre mercado y la democracia, vigorosos durante el siglo XIX, demostraron que eran mejores formas de organización social que los modelos anteriores. Sin embargo, esta certeza fue cuestionada en sus bases por una visión más realista y tan antigua como el hombre mismo: el conflicto como espiral, una vuelta en círculos no necesariamente ascendente y marcada no por el diálogo, sino por la violencia. El declive del paradigma lineal se debió a que el siglo XX abriría con importantes movimientos sociales y conflictos bélicos trascendentales. La Primera Guerra Mundial, la Revolución rusa, la crisis económica de 1929, pero sobre todo la Segunda Guerra Mundial, cuestionaron de origen la idea de progreso de la modernidad, la tecnología y las motivaciones que provocaron el Holocausto, el surgimiento de nuevas opciones históricas como el fascismo y el nacionalsocialismo que no obstante haber sido derrotadas

militarmente, probaron tener un fuerte arraigo en la estructura y psique colectivas.

En los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial se rediseñaron estructuras de organización social y de seguridad, con el objetivo último de la sobrevivencia, por vez primera convertida en una preocupación a escala global. La idea de la modernidad como ideal de progreso ininterrumpido, fue sustituida por una ideología del pensamiento no lineal, más en el sentido hegeliano de la historia considerada como una espiral cuyos ciclos se repiten, a veces con consecuencias incluso más funestas. Esta era de incertidumbre afectó los diferentes órdenes de lo social, desde lo macro hasta lo micro. De forma inesperada minorías antes excluidas exigían derechos de forma violenta o pacífica y los conflictos no sólo escalaban, sino que además aumentaban en diversidad y en presencia regional. ¿Cómo pensar una nación en tiempos tan conflictivos? ¿Cómo construir el consenso en un concierto de voces disonantes? ¿Qué rumbo seguir si la vida en las calles se caracteriza por la comisión de actos ilegales?

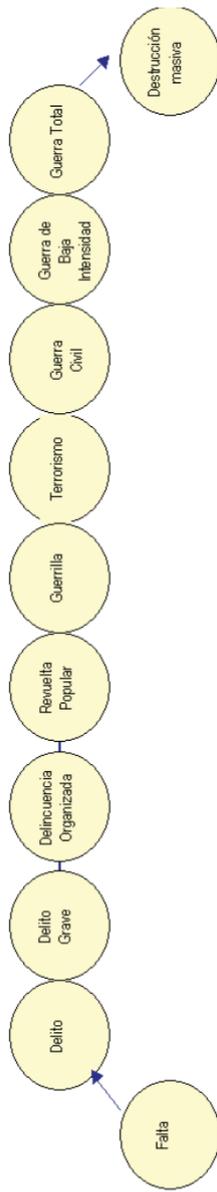
Escalas de conflictos

Un primer paso para intentar comprender la realidad es esquematizarla. Los conflictos bélicos de naturaleza irregular después de la segunda gran guerra obligaron a la creación de nuevas metodologías de análisis, una de ellas la escala de conflictos, cuyo propósito fundamental era utilizar racionalmente los recursos en función de una lógica de costo-beneficio. De esta manera, en la parte inicial de la escala se colocan aquellos conflictos considerados menores, de poco o nulo peligro para la continuación de la vida en sociedad y en la parte final se colocan los conflictos que,

de no detenerse, serían catastróficos para una sociedad, incluso al grado de superar su posible extinción.

En el caso de la sociedad mexicana, podríamos adecuar una escala de conflictos similar a la que se muestra en la Ilustración 3, en la que el conflicto menor sería una falta administrativa (tirar basura, hacer ruido excesivo) o una falta a un reglamento de tránsito (estacionarse en un lugar prohibido), que en primera instancia debiera ser evitada por medio de la introspección de una cultura cívica que hiciera innecesaria la aplicación de la ley por parte de autoridad alguna. En este caso el recurso utilizado para intervenir en el conflicto sería la policía preventiva (o alguna otra autoridad administrativa). Los siguientes puntos en la escala serían el delito y luego el delito grave, cuyos ejemplos serían un robo simple o bien un robo calificado, es decir, con violencia. Para la intervención contamos con el sistema de seguridad pública, que incluye a las procuradurías de justicia, que deberían ser las responsables de investigar y perseguir los delitos. Puesto que en la misma categoría de delitos existen diferencias cualitativas, en la misma institución los conflictos deberían atenderse por grupos o áreas especiales. Por ejemplo, no es lo mismo investigar y perseguir los robos a casa habitación, que las violaciones u homicidios, la venta de drogas al menudeo. Estos conflictos deberían ser atendidos por las autoridades locales, ya sean municipales o estatales. Las razones son de carácter práctico y operativo, además de cuantitativas. En tanto que la mayor parte de la carga de trabajo de las policías preventivas está constituida por faltas administrativas y la de las procuradurías locales por delitos del fuero común, de hecho más del 90 por ciento de los delitos que se registran en el país ocurren en este ámbito de validez jurídica y espacial. Las sociedades con mayores condiciones de seguridad, precisamente lo

Ilustración 3. Escala de conflictos típica



son porque dedican los mayores esfuerzos en torno al control social a nivel local o comunitario.

La etapa que sigue al delito grave en la escala ascendente es la delincuencia organizada que, por sus características de poderío económico y logístico, a las que se suma su carácter transnacional, para su control y desarticulación de los conflictos que genera requiere de instancias altamente especializadas, que en nuestro caso corresponderían a instituciones como la Procuraduría General de la República o la Secretaría de Seguridad Pública. A continuación en la escala suele colocarse un escenario de revuelta popular, en cuyo caso todas las instituciones mencionadas anteriormente estarían obligadas a actuar.

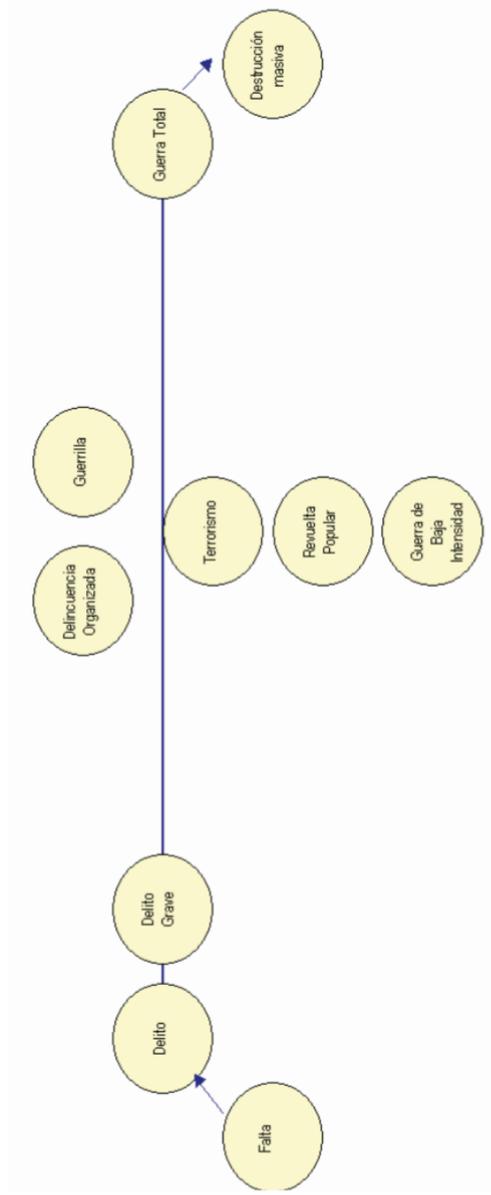
El siguiente punto en la escala está representado por la actuación de grupos subversivos o guerrillas que deben ser enfrentados por las instancias de seguridad y justicia federales, incluidos el CISEN y las fuerzas armadas. Después suele situarse al terrorismo, que si bien en nuestro marco jurídico se identifica como parte de la delincuencia organizada, en la práctica suele ubicarse en una categoría aparte. Debido a que el terrorismo genera conflictos esporádicos pero altamente disruptivos, corresponde no sólo a la PGR y a otros órganos de inteligencia y seguridad del Estado actuar para desactivar las posibles amenazas que sus acciones puedan generar. La escala sigue con un escenario de guerra civil, en el que alguna de las facciones en pugna por el poder logra involucrar a los actores estatales legítimos en un conflicto de duración mediata y consecuencias imprevisibles, generando graves daños materiales y de vidas humanas. El siguiente eslabón de la escala puede representarlo un escenario de guerra de baja intensidad, en el que las instituciones del Estado, generalmente las fuerzas armadas, se ven involucradas en un conflicto sin periodicidad específica y sin

horizonte de conclusión. La penúltima estación de la escala es la guerra total, que supone la conflagración bélica entre dos o más Estados y en la que, por definición, intervienen directamente las fuerza armadas. La etapa final de la escala es el escenario de la destrucción mutua, caracterizado básicamente por una conflagración nuclear —como se planteó durante la guerra fría— y cuyo resultado previsible sería la desaparición de los propios contrincantes. Utilizando esta escala como un sencillo modelo teórico, podríamos derivar algunas conclusiones para el caso mexicano.

La primera y fundamental sería que no estamos dimensionando los conflictos de manera adecuada, lo que implica un uso irracional de los recursos, resta eficacia a las acciones y multiplica y escala los conflictos en lugar de administrarlos, acotarlos o, en el mejor de los casos, solucionarlos. De esta forma una posible representación de nuestra clasificación real de los conflictos se muestra en la Ilustración 4.

En ella se observa una aglomeración de conflictos al centro, que actualmente está siendo atendida por la gran mayoría de las instituciones de seguridad, desde policías municipales, en las que prolifera la creación de grupos especiales, hasta las fuerzas armadas en intervención directa. En gran parte producto de la carencia de un programa integral de seguridad con la consiguiente falta de estrategias y objetivos definidos, esta situación ha generado una duplicidad de acciones, competencia y desconfianza entre los distintos actores involucrados, favoreciendo la incapacidad de generar resultados mediante la desarticulación de los conflictos. En parte ello ha ocurrido porque los escenarios de guerra total y de destrucción masiva, terreno de acción natural para las fuerzas armadas, si bien en el horizonte histórico son una lejana probabilidad, son una hipótesis plausible. De ahí, al contar con instituciones

Ilustración 4. Escala de conflictos
en la circunstancia actual de México



altamente capacitadas y profesionales como las fuerzas armadas, el gobierno mexicano ha optado por utilizarlas para resolver conflictos ajenos a su función primaria. Por otro lado, una afectación colateral de estos recursos al centro de la escala es el abandono de los conflictos menores, faltas, delitos y delitos graves que, como se mencionó, día con día afectan a la mayoría de la población.

Esta confusión de prioridades y la falta de claridad al momento de dimensionar los conflictos, lejos de resolverse parece agudizarse; de ahí que términos como seguridad pública y seguridad nacional tiendan a ser intercambiables, no sólo en los discursos de ciudadanos y en medios de comunicación, sino incluso en la definición de políticas y acciones del propio Estado mexicano. Un primer paso para establecer nuevos criterios de actuación en torno a la seguridad y para definir prioridades y actores responsables es proponer un modelo integral de seguridad.

Hacia la construcción de un modelo integral de seguridad

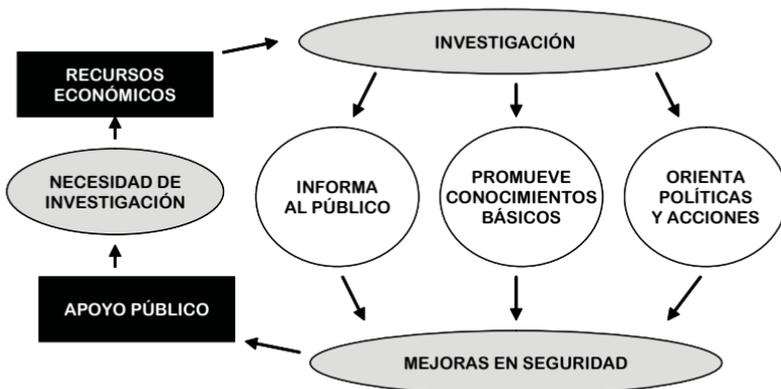
Una de las condiciones para construir un nuevo modelo de seguridad es adoptar nuevos paradigmas que se adapten a las características culturales, políticas y técnicas de nuestra sociedad. Para ello es necesario profundizar en la investigación científica y entender su relación directa con la generación de políticas públicas. Si se destinan mayores recursos económicos a la investigación en materia de seguridad pública, en el marco de un modelo ideal pueden generarse tres resultados favorables: informar al público; promover conocimientos básicos y orientar políticas y acciones para lograr eventuales mejoras en la seguridad, que se traduzcan en un mayor apoyo público que genere a su vez una mayor nece-

sidad de investigación, cerrando el círculo virtuoso con mayores recursos económicos (Ilustración 5).

El cambio de paradigmas también incluye incorporar a la investigación en seguridad pública no sólo una de las variables que la afectan, la criminalidad (del fuero común o federal), sino también los otros factores estrechamente asociados y señalados ya en el apartado “Problemas que afectan la seguridad”.

En razón de la complejidad de factores asociados a la inseguridad, los estudios limitados a un enfoque científico y realizados de manera individual son rebasados por la realidad compleja. Ello nos impulsa a producir una nueva generación de estudios multidisciplinarios y de carácter colectivo que incorporen diferentes disciplinas y a sus profesionales: criminología, derecho, sociología, psicología, trabajo social, antropología, victimología, epidemiología, geografía, arquitectura, ingenierías, estadística, comunicación e historia, entre otras. De manera adicional, también sería conveniente poner en práctica algunos de los modelos teóricos y de intervención que se han venido construyendo en la última década y que logran integrar,

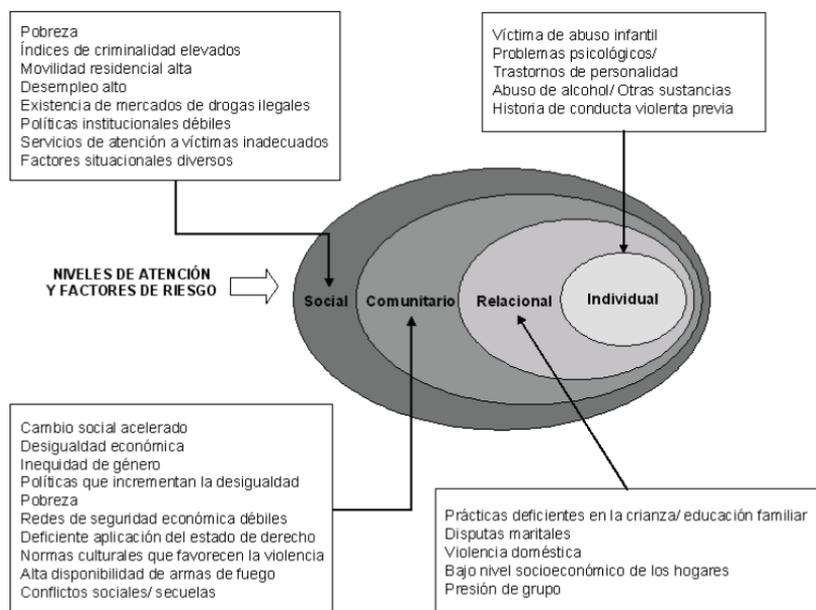
Ilustración 5. La importancia de la investigación científica



de una forma articulada, diversas disciplinas bajo un mismo marco conceptual. Me refiero al denominado *marco ecológico*, cuyos fundamentos teóricos si bien se remontan a la primera Escuela de Chicago, a principios del siglo xx, encarna un esquema que se ha fortalecido con las aportaciones de otras disciplinas, claramente con la epidemiología, la geografía y la informática. En consecuencia, bajo el supuesto de que el delito es pluricausado, el modelo del marco ecológico establece como método de explicación y de intervención cuatro niveles: el individual, que intenta explicar las conductas individuales; el relacional o interpersonal, que permite caracterizar la estructura y el tipo de relación que se establece en el núcleo de relaciones cercanas o familiares; el local o comunitario, que pretende dotar de sentido, explicar y comprender los estilos de vida en grupos específicos de la población; y el social, que intenta analizar y comprender la estructura social, económica, jurídica, política y cultural en que se desarrolla la sociedad (Ilustración 6).

Finalmente, el cambio de paradigmas en seguridad pública requiere incorporar los avances en otras disciplinas como la planeación, la administración y los sistemas de información geográfica, con el fin de dotar de coherencia a la gran cantidad de datos e información generada por distintas fuentes y actores sociales de diversa índole. El esquema de desagregación geográfica que se propone incluye el ámbito internacional como referente general, pasando por diferentes planos subsecuentes –como divisiones administrativas– hasta llegar a un plano nacional, estatal o municipal, para concluir en un ámbito local, susceptible de ser definido en función de la naturaleza misma de la información (por colonia, barrio, comunidad, área geoestadística básica, etcétera). Finalmente, el método de políticas públicas que se propone consiste de ocho pasos básicos: 1. Obtención de información;

Ilustración 6. Marco ecológico: los factores de riesgo asociados a la delincuencia



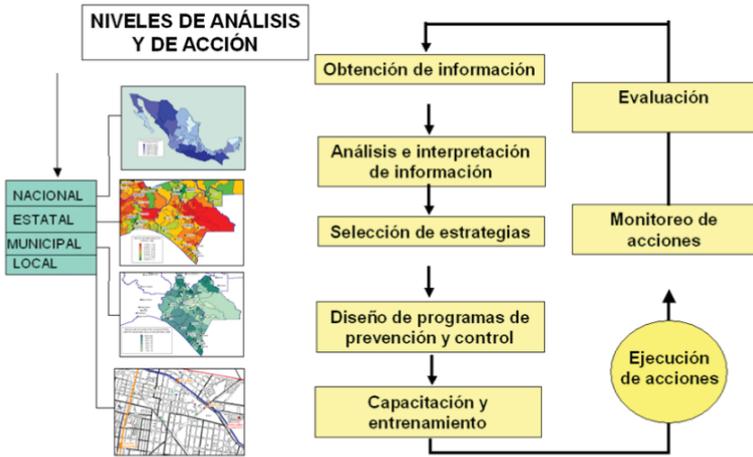
Fuente: Traducción y adaptación propia a partir de World Health Organization, *Preventing violence: a guide to implementing the recommendations of the world report on violence and health*, Ginebra, 2004, p. 4.

2. Análisis e interpretación de la información; 3. Selección de estrategias; 4. Diseño de programas de prevención y control; 5. Capacitación y entrenamiento; 6. Ejecución de acciones; 7. Monitoreo de acciones y 8. Evaluación (Ilustración 7).

Conclusiones

Ante los retos tradicionales y emergentes que enfrenta el Sistema de Seguridad Pública y de procuración de justicia en México, es

Ilustración 7. Esquema para el diseño, implantación y evaluación de políticas de seguridad



Fuentes: Esquema de desagregación geográfica elaborado por Arturo Cervantes Trejo y Marco Antonio Rosas Pulido. Esquema de diseño de políticas publicadas elaborado por Ekholm, P., *Getting the best out of crime analysis*, Home Office Crime Prevention Unit, Paper no. 10, Home Office, Londres, 1988, adaptado y traducido por el autor.

necesario definir con claridad los objetivos de las políticas públicas. Para ello es necesario contar con un sistema de información que no sólo incorpore datos sobre los hechos delictivos en sí, sino también de los factores a los cuales se asocia el delito. En términos generales, las estadísticas que genere dicho sistema deberán incluir tres áreas interdependientes: administración, planeación e investigación y análisis de políticas públicas. También es necesario seleccionar los paradigmas de seguridad, en función de los objetivos y de posiciones claras. En tal sentido es preciso plantearse si se busca una seguridad que proteja al Estado o a los

ciudadanos; se busca una seguridad que ofrezca protección o que sólo busque la vigilancia. Una vez establecidos los objetivos, es importante definir las amenazas a la seguridad, ponderarlas y asignarles prioridades en función de un análisis de riesgos y vulnerabilidades para definir entonces una nueva arquitectura institucional que responda a estos retos. Definidas las nuevas necesidades institucionales, será conveniente generar los consensos sociales para dotar al nuevo modelo de seguridad de un marco jurídico apropiado, formar los recursos humanos necesarios en una plataforma científico-técnica que pueda apoyar la aplicación de políticas integrales. Estas serían las condiciones necesarias para avanzar en la construcción de una cultura de la seguridad, en la que sociedad y gobierno puedan aspirar a mejorar paulatinamente las condiciones de calidad de vida de los mexicanos y, en consecuencia, se traduzca en la posibilidad de vivir en un entorno cada vez con menores peligros y daños a su vida y propiedades.

Evolución y tendencias recientes de la criminalidad

Luis González Placencia

Este trabajo parte de la hipótesis que he desarrollado en los últimos años, a propósito de la vinculación entre criminalidad y modernidad. En este sentido es preciso señalar que la criminalidad es endémica en cada momento histórico que ha configurado la modernidad. Un breve análisis de la manera en que se han modificado los códigos penales a lo largo de los últimos 300 años evidencia que, por una parte, hay un fenómeno de inflación y, por otra, de selección de delitos, que va añadiendo a los viejos delitos de los que se ocupaba el derecho penal en el siglo XVII, otros nuevos, relacionados –parece que no por coincidencia– con los arreglos que protagonizan los principios del Estado, del mercado y del individuo durante la modernidad.

Si a los ilustrados les preocupaba la libertad y la integridad personal, los delitos tipificados en los códigos penales de la época justamente revelaban dicha preocupación. En la medida en que fue motivo de señalada preocupación la salvaguarda de los diversos órdenes sociales, morales, culturales y políticos durante la época de la preminencia del Estado Benefactor y el Estado in-

tervencionista, se tipificaron delitos que atentaban contra dichos ámbitos.

En ese periodo surgen, por ejemplo, la persecución de las drogas y otras formas de persecución que, por ejemplo, se amplían a través del concepto de *desviación social*. En los últimos 20 años los códigos penales se modificaron de manera fundamental con la protección del mercado, con el combate al narcotráfico y con el de la mayor parte de los delitos relacionados con la criminalidad organizada que configuran un ámbito de riesgos, especialmente para el mercado. Así pues, en un primer momento había que proteger al individuo por razones en las que no se puede abundar aquí; en un segundo momento había que proteger al Estado y, en un tercero, al mercado.

Ése es el escenario actual y ello implica una serie de consecuencias cuya definición es más o menos la siguiente: primero, una tendencia que se ha venido consolidando, relacionada con la construcción de la figura del enemigo, a partir de una consideración abstracta que apela a la pertenencia a colectivos, de manera que hoy perseguimos colectividades, a diferencia de lo que sucedía con el individuo peligroso. Hace 20 o 30 años calificábamos de individuo peligroso al que acechaba la integridad de las personas y en cambio hoy la amenaza se consolida como colectivos; por ejemplo colectivos de narcotraficantes, de terroristas, de los llamados maras salvatruchas, etcétera. De suerte que se colectiviza al sujeto de control en esta época.

En seguida surge la sobreesimplificación de la realidad, también resultado de una racionalidad mediáticamente orientada, que ha dividido a la sociedad en víctimas potenciales de individuos peligrosos o colectivos peligrosos, asimismo potenciales. Es muy interesante observar cómo a partir de ese discurso mediático, más que referirnos a conflictos concretos —que desde luego

los hay y son los que alimentan las cárceles— el debate se desarrolla en términos de las víctimas y los delincuentes potenciales, tema que anima las políticas públicas contemporáneas.

En tercer lugar, la sobresimplificación de las soluciones planteaba una política criminal populista que, con mucha frecuencia, cobra tintes de mercadeo electoral. Es claro cómo, en época de elecciones, el tema de la seguridad forma parte de las plataformas electorales, lo que no ocurría hace algunos años y que, en mi opinión, se plantea en términos demasiado simples.

Asimismo, existe un proceso de administración del control institucional en el que precisamente el reto mayor radica en administrar, de manera que no interesa tanto atender las causas y los problemas de fondo, sino más bien los riesgos desde una perspectiva básicamente de gestión. Del lado opuesto existe un proceso relacionado con la reproducción de los fenómenos de explotación laboral, que también ocurre en el campo de la criminalidad organizada, de manera tal que existe una división del trabajo que implica la explotación de las clases más desprotegidas, mismas que suelen estar mucho más expuestas al control.

También de aquel lado de la delincuencia organizada hay una diferencia entre el campo y el más modesto de quienes participan en ese tipo de actividades. En este escenario podemos apreciar tres grandes expresiones del fenómeno delictivo actual: por una parte, el francamente delictivo; aquel que se refiere a actividades ilícitas desde su concepción hasta su ejecución; y, por supuesto, sus resultados.

Existe un ámbito delictivo que mezcla actividades legales e ilegales y en el que se muestra de manera muy clara el fenómeno de la explotación laboral al que me he referido. Así, por ejemplo, actualmente en la ciudad de México son muy claras algunas problemáticas que no son francamente delictivas, pero que presen-

tan matices delictivos e implicaciones sociales muy importantes. Por ejemplo, los fenómenos del ambulante, del sexoservicio, del control del transporte, en los se reproducen formas modernas de esclavitud y respecto a los cuales hay quienes se adueñan o controlan espacios que venden a quienes los necesitan para sobrevivir. De manera que en estas actividades hay un componente ilegal que, por otro lado, responde a una problemática social que convierte en muy complejo el abordaje de este tipo de fenómenos. Si se adopta una perspectiva extremadamente legalista, podría prohibirse la presencia de vendedores ambulantes en la calle, pero por otro lado también podría afectarse el derecho legítimo de las personas a sobrevivir. Entonces, esa condición genera un escenario delictivo que no es absolutamente ilegal, que incluye un componente social. Asimismo, hay un tercer fenómeno que no se ubicaría en el ámbito delictivo, pero que sin duda incide en la generación de violencia, particularmente en el caso de la violencia institucional o formal.

Cabe preguntarse en qué consiste este activismo que se ha venido configurando a partir del cambio paradigmático en la política criminal desde el delincuente hacia la víctima. Ha sido muy interesante observar cómo en los últimos años el papel de las víctimas, que había estado relegado, ha quedado en el centro del debate, de manera que incluso son ellas quienes van planteando los criterios de política criminal. Por ejemplo, a partir de los movimientos sociales que generan los organismos de víctimas que comienzan a reclamar, a tratar de hacer escuchar su voz y que van haciendo sus propios planteamientos.

Algunas veces tales planteamientos son muy atinados, pero otras no, como si el enfermo dijera qué es lo que necesita para curarse. En fin, esta generación de violencia legal se conjuga con un escenario de violencia ilegal ya descrito. Los dos primeros

planos descritos, el francamente delictivo y este otro, mezcla de lo legal y lo ilegal, generan una gran cantidad de violencia y a ésta se añade la violencia producto del conjunto de los reclamos provenientes del activismo proseguridad que se van convirtiendo en políticas públicas mucho más represivas y en la necesidad de agravar delitos y penas, así como eliminar beneficios.

Parte de esa violencia legal también se puede mostrar claramente en otros dos interesantes escenarios: el relacionado con los adolescentes en conflicto con la ley penal, respecto al cual se ha trascendido el tutelarismo de actitudes paternalistas que pretendía excluir a los jóvenes de la aplicación del derecho penal para brindarles una protección que a la postre se convertía en violatoria de sus derechos. Hoy se está discutiendo el retribucionismo que incluso pone en riesgo la reciente reforma del artículo 18 constitucional, que pasa por encima del garantismo y vuelve a plantear que estos adolescentes, en la medida en que son inimputables, quedan exentos del castigo y, en consecuencia, se convierten en materia disponible para el mercado ilegal.

El otro ámbito es el carcelario, alarmante porque es producto de estas políticas de control excesivo. Por ejemplo, si nos remitimos al número de presos para los cuales fueron pensadas las cárceles, en el Distrito Federal hay una sobrepoblación carcelaria de 200 por ciento.

Con los arreglos realizados en estos inmuebles, aumentó su capacidad, de 10 mil a 20 mil internos. Actualmente hay 30 mil personas presas, la mayor parte de ellas por delitos menores, que implican robo simple y que, en el Distrito Federal, como efecto de las reformas que intentan endurecer el control, se convirtió en un delito grave. De manera que no brindan la oportunidad de que las personas salgan y, por tanto, implica una gran cantidad de gente en prisión.

Más allá del debate de si los delincuentes se readaptan o no, lo que está pasando en las prisiones es que producen un efecto centrífugo respecto de la criminalidad. Hay dos aspectos interesantes: uno es la normalización del delito en aquellos sectores directamente impactados, de manera que si hablamos de colectivos, hacemos referencia a colectividades directamente impactadas por el fenómeno carcelario.

Ello implica cierta normalización del fenómeno. De tal suerte que incluso podemos afirmar que estar en la cárcel no es necesariamente un castigo, sino un paso y un riesgo que se asume cuando una persona o una colectividad se dedican al delito. El impacto que ello produce en las familias de quienes delinquen y se encuentran privados de la libertad en estos centros, se multiplica de manera literalmente geométrica. En otras palabras: el impacto producido por el hecho de que una persona esté en prisión tiene un efecto geométrico en una colectividad mucho mayor.

Por el otro lado, como se sabe, en las cárceles paradójicamente los presos se especializan en la comisión de delitos. Salvo la mejor opinión de mis colegas, me parece que hoy podemos entender el problema del delito como una oportunidad laboral. Me queda clarísimo que, salvo algunos casos muy particulares, hay que entender el delito, por tanto, como una oportunidad laboral, ilegal e inaceptable, como se quiera, pero al final de cuentas una opción de supervivencia, en particular si pensamos que esas colectividades son las más impactadas por el fenómeno de la globalización y el mercado y, por consiguiente, orilladas a participar en actividades delictivas.

La condición que vivimos se ha vinculado funcionalmente a una separación entre el ámbito de los derechos humanos y el de la seguridad. Se trata de un discurso esgrimido a lo largo de por lo menos 10 años, que plantea la idea de que si le apostamos a la

seguridad, debemos reducir las garantías y los derechos humanos; y si, por el contrario, nos pronunciamos por los derechos humanos, tendríamos que ser tolerantes y permisivos respecto a la seguridad.

Es momento de superar ese debate y entender que más bien ha sido una óptica miope la que ha impedido implantar modelos preventivos mucho más amplios. Es preciso señalar que la globalización y las características de la vida contemporánea otorgan ventajas interesantes para generar modelos preventivos que no estén vinculados con el estrecho ámbito del delito.

Considero que hay elementos para pensar que apostarle a la seguridad humana puede producir un impacto en la reducción del fenómeno delictivo. Ello significa transformar de manera radical el punto de vista, cambiar el paradigma y abandonar la atención privilegiada que se ha dispensado al fenómeno concreto del delito y más bien reivindicar la prevención como prevención de violaciones de derechos humanos. Esta perspectiva genera un impacto distinto en el aseguramiento de condiciones sociales, culturales y políticas, que potencialmente tenderían a la reducción de la violencia legal y de la violencia ilegal.

La función policial en un sistema acusatorio, oral y público. Algunas reflexiones

Verónica Martínez Solares

Introducción

La reforma hacia una justicia acusatoria, pública y oral en nuestro país, ya sólo es cuenta regresiva. Después de varias iniciativas, el punto coincidente es una reforma necesaria y sostenible que deje atrás los vicios que han caracterizado al actual modelo y en el que, por mucho, la ciudadanía no confía.

Si hablar de que un sistema de justicia penal es hablar de la forma en que un Estado se organiza para responder a la actualización de acciones u omisiones que afectan bienes jurídicos considerados esenciales en una determinada sociedad, también implica la forma en que construye sus instituciones. Un Estado que valora a los ciudadanos como sujetos de derechos tendrá instituciones organizadas para garantizar el ejercicio de tales derechos. Es decir, instituciones democráticas.

Pero el sistema de justicia penal, como una forma de reacción estatal, representa el ejercicio evidente de la violencia legítima, ya que impacta de manera directa en los derechos fundamentales de las personas, en especial el de libertad. Debido a ello, es preci-

so concebir el procedimiento penal como derecho constitucional aplicado o, en una perspectiva mucho más amplia, como el ejercicio de los derechos humanos en movimiento.

Los estándares de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario son sumamente relevantes para los sujetos de la relación procesal penal y, muy en especial, de la policía.

La relación entre derechos humanos y policía tiene, en México, un reto claro. Con frecuencia tales derechos son vistos como limitaciones a una labor efectiva que afecta su desempeño y no como salvaguarda de sus propias acciones, sobre todo cuando se trata de la restricción de la libertad de las personas a través del registro, el arresto, la detención, la interrogación, la presentación, la custodia y la vigilancia de personas. El punto crítico son los estándares —o la común ausencia de los mismos— en el uso de la fuerza. Esto último representa la tensión constante entre las funciones de policía en la investigación de delitos y sus poderes en la conservación y restauración del orden público.

Pero no sólo la policía. Estudios elaborados por instituciones civiles en México¹ señalan que las personas también están sujetas a constantes violaciones de sus derechos fundamentales por parte de los agentes del Ministerio Público.

La idea de que el sistema de justicia penal está diseñado para castigar a delincuentes y no para esclarecer hechos que lleven a la sanción de una acción u omisión, genera dinámicas a través de las cuales se vuelve necesario obtener la culpabilidad a cualquier precio, aun a costa de la disminución de derechos. La grave violencia por la que atraviesa México fomenta dicha perspectiva.

¹ En: <http://www.fundar.org.mx/PDF/Metagora%20Grande.pdf> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2007).

Sin embargo, los estándares sobre derechos humanos son, por mucho, una herramienta útil que debe permear todo el sistema. No sólo reviste de un cariz más humano al procedimiento penal, sino que también asegura que la actuación de los sujetos procesales esté regida por el debido proceso, más el respeto a la dignidad básica de todos los individuos participantes: víctimas, testigos, probables responsables, policías, agentes del Ministerio Público, peritos y jueces.

Pensar en la reforma penal como una reforma democrática y garantista conlleva beneficios incuestionables, pues dicha concepción corresponde a la de una justicia pública, transparente, oportuna, accesible, comprensible y eficiente. Pero también implica grandes retos técnicos y políticos, principalmente dificultades que con posteridad acompañan al diseño, la implementación, la operatividad y la evaluación de las reformas. El funcionamiento específico de la reforma penal enfrentará “nudos problemáticos”, muchas veces herencia de los no resueltos y constantemente postergados al interior de las distintas instituciones y que, si en su momento no fueron atendidos, obstaculizarán o complicarán la ejecución eficiente del nuevo procedimiento.

Un simple reemplazo legislativo que intente sustituir “la forma de tramitar el proceso”, de un modo escrito a otro con predominio de la oralidad, no es suficiente. La reforma debe ser vista como un proceso de transformación que impacte de manera holística y sistemática la forma de entender y organizar la impartición de justicia en México. Es, a fin de cuentas, piedra angular en el proceso de transformación, democratización y modernización del Estado como entidad política, que sustituye las viejas y conservadoras formas de pensamiento para replantearlas con relación a una sociedad que exige la plena vigencia de sus derechos y, como uno fundamental, el de acceso a una justicia pronta

y expedita. Visto desde otra perspectiva, es preciso considerar el cambio de sistema de justicia como un proyecto concreto del tipo de país que la sociedad mexicana pretende construir.

Dicho en otras palabras: parece indispensable hacer una lectura acerca de la forma en que el cambio del sistema de justicia se vincula con un determinado proyecto de país o con el modelo de desarrollo al que una sociedad aspira y, asimismo, como una forma de identificar los grandes objetivos estratégicos envueltos en tal proceso de cambio.

Exige, por tanto, cambios normativos de impacto inmediato y directo sobre las formas de operación de los actores del sistema de justicia; modificación de la “cultura” burocrática en la persecución y en los órganos jurisdiccionales; habilidades diferentes en los litigantes (Ministerio Público y defensa); y la redefinición de la actuación de uno de los operadores básicos: la policía.

Policía y sistema de justicia penal

La función tradicional de la policía, en el sistema de justicia penal, es la de auxiliar del Ministerio Público. Sin embargo, en un proceso acusatorio, la policía —distinta de la ministerial— es también pieza clave, por conocer, de primera mano y como parte del ejercicio de la actividad de policía,² la realización de hechos probablemente delictivos.

² La actividad de policía, de una manera muy amplia, es “... la facultad otorgada a los funcionarios competentes para aplicar medidas correctivas, limitando los derechos y libertades de las personas con el propósito de preservar el orden público, observando el principio de legalidad y, en general, garantizando siempre el derecho al debido proceso y el derecho de defensa del trasgresor”, Policía Nacional de Colombia, *Poder, función y actividad de policía*, Documentos, Departamentos y Municipios Seguros, núm. 5, Bogotá, 2006, p. 14.

En este nuevo esquema su participación se vuelve fundamental, al proveer al proceso penal de los insumos suficientes para una buena investigación, persecución y reconstrucción de la verdad³ en un juicio oral, que conduzca a la comprobación tanto del cuerpo del delito como de la responsabilidad de un sujeto. Su función, como se puede apreciar, es de gran importancia, pues es la primera autoridad que conoce la probable comisión de un delito y la encargada, en muchos casos, de la protección de la escena del crimen o lugar de los hechos.⁴ Dependiendo de las funciones asignadas, como en el caso de la policía inglesa, la primera autoridad respondiente⁵ realiza las funciones de policía judicial, mientras que en otros casos, como sucede con la policía colombiana, las realiza de manera excepcional; esta última forma es la que sigue México.⁶

La policía (en su función preventiva como primera autoridad respondiente o como ministerial o investigadora) será, así, la encargada de recolectar información relevante acerca del hecho

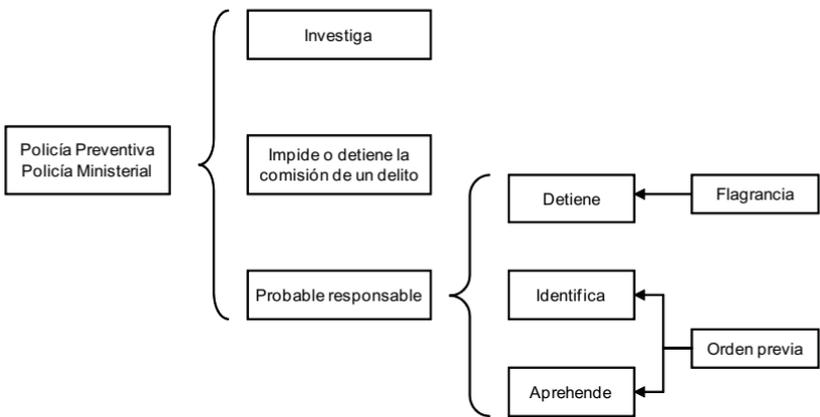
³ Un análisis sobre los problemas de “investigación y prueba” y “verdad” se encuentran en Jordi Ferrer Beltrán *et al.*, *Estudios sobre la prueba*, IJ-UNAM, México, 2006.

⁴ Prefiero el uso de “escena del delito” (*crime scene*) debido a que es más amplio que el “lugar de los hechos”, al considerar al “lugar de los hechos” *strictu sensu*, el “del descubrimiento” y el “de tránsito o traslado”.

⁵ La diferenciación de “primera autoridad respondiente” y “primer respondiente” consiste en que la primera corresponde al “... funcionario que conoce, de primera mano, sobre la realización de un comportamiento ilícito y desarrolla su actividad de protección-investigación, mientras que el primer respondiente puede ser cualquier persona, ciudadano o transeúnte que acuda al lugar de los hechos”. Policía Nacional de Colombia, *Policía de vigilancia: “primera autoridad respondiente en el sistema penal acusatorio”*, Documentos, Departamentos y Municipios Seguros, núm. 5, Bogotá, 2006, p. 18.

⁶ Los códigos de procedimientos penales de Chihuahua (artículos 113 a 118) y de Zacatecas (144 a 149), son dos ejemplos.

Figura 1

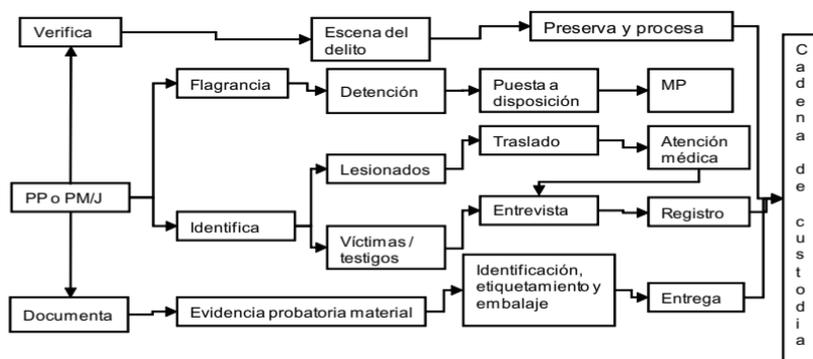


Fuente: Elaboración propia.

presuntamente delictivo; de preparar su respuesta conforme al tipo de incidente con base en la información disponible; de priorizar las acciones de acuerdo con el tipo de hecho; de preservar la escena del delito; de proveer apoyo a las personas en el lugar de los hechos (víctimas, testigos, sospechosos); de entrevistar a las personas; de reconocer y manejar la presión que representa lidiar con incidentes violentos y traumáticos; de procesar la escena del delito; de mantener efectiva comunicación al interior de la corporación y con otras autoridades y con los medios de información; de evaluar la respuesta a los incidentes y a la conducta de los oficiales en la investigación.

Todas las acciones deben ser realizadas de una manera ética, con el profesionalismo debido, por la trascendencia de dicha actuación en el juicio oral, ya que son cuestionados hechos que lo mismo comprenden la preservación, el procesamiento y la cadena de custodia de la evidencia, que la conducta ética de los oficiales.

Figura 2



Fuente: Adaptación a partir de Policía Nacional de Colombia, *Policía de vigilancia: "primera autoridad respondiente en el sistema penal acusatorio"*, Documentos Departamentos y Municipios Seguros, núm. 5, Bogotá, 2006, p. 25.

Registrar cada una de las acciones es vital en un juicio acusatorio, oral y público, por lo que la profesionalización es evidente. Es la policía la encargada de recolectar la evidencia y la información necesaria que será el fundamento de su informe, de la carpeta de investigación o expediente.

Los aspectos sensibles de cada actuación, así como el contenido de la capacitación, son aspectos nada nimios. Una buena capacitación, por principio, sustituye cualquier deficiencia en las habilidades personales de los sujetos cuando es útil, íntegra, objetiva, clara, completa y oportuna.

Sin una policía que sea capaz de desarrollar tales actividades, las probabilidades de llevar a buen puerto una investigación (o una reforma que pretenda mejorar el sistema de seguridad y justicia penal) serán menores.

Policía y ciudadanía: la hebra más frágil de la reforma

Como parte de la democracia, los ciudadanos deben beneficiarse de la actividad policial, de su eficiencia y efectividad. Ésta es una de las tareas pendientes en México.

Al ser encargada del mantenimiento del orden, la policía se enfrenta a las mismas tensiones que confronta cualquier otra institución. En cada problema que enfrenta debe equilibrar el elemento coercitivo que le caracteriza, con el poder originario del ciudadano derivado del pacto social; el objetivo general de orden y la meta de protección de los intereses y libertades particulares; la autonomía y la *responsiveness*;⁷ y debe responder tanto a los ciudadanos como a los mandatos de aplicación de la ley.

Es necesario, por ende, hacer una clara distinción entre el servicio que la institución ofrece a las personas (patrullaje, seguridad, apoyo a víctimas) y su relación adversarial con un probable responsable (registro, arresto, detención, interrogación, presentación, custodia y vigilancia). Este es el dilema central de la actividad policial: el equilibrio entre el servicio al público y el respeto a los derechos humanos de las personas en su función investigativa.⁸

⁷ No existe traducción literal al español, por lo que se prefiere el término en inglés para designar las respuestas concretas a necesidades sociales explícitas y la propiedad de tomar y ejecutar con prontitud decisiones relevantes a desafíos concretos; es decir, la capacidad de asumir correctamente sus funciones y responsabilidades fundamentales de gobierno frente a la demanda de los gobernados (*responsiveness*) y la probabilidad de aplicación (efectividad). Insyde, Seminario internacional “Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, México, 2005.

⁸ Robert O. Varenik, “Rendición de cuentas de la policía”, en CDHDF, Insyde, PRODH, Fundar, Red Todos los Derechos para Todos, *Seguridad pú-*

Esto significa que el marco jurídico de referencia de la actuación policial debe ser claro, regular la misión, visión y funciones de la policía, pero más aún el uso de la fuerza. “No se dice a los oficiales: aquí está el problema, resuélvanlo... con frecuencia sólo se les señala: ésta es la ley, aplíquenla”.⁹ Ello no impone una forma especial de actuación debido a que las fuerzas y los recursos institucionales son limitados, pero no las ilimitadas oportunidades para ponerlo en práctica, más aún cuando la mayor parte de su actividad no está relacionada con la delincuencia, sino con la contención de problemas de convivencia.

De esta forma, un Estado de derecho frágil representa, ante todo, un peligro para la sociedad y para la policía. La ausencia de mecanismos de control de la discrecionalidad policial sólo agrava la situación y se convierte, entonces, en otro problema.¹⁰

La historia de abusos policiales es larga en México. Mientras que en Estados Unidos, por ejemplo, la primera sistematización se llevó a cabo en 1931 con el Wickersham Commission Report,¹¹ nuestro país no cuenta sino con escasos reportes derivados de las quejas por violación a derechos humanos.

blica, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos, CDHDF, México, 2004, pp. 137-145; Lawrence W. Sherman, “Why crime control is no reactionary”, en David Weisburd y Craig Uchida (coords.), *Police innovation and control of the police. Problems of Law and Order, and Community*, Springer-Verlag, Estados Unidos, 1993, pp. 171-189; Samuel Walker, *Police accountability: the role of civilian oversight*, Wadsworth, Belmont C.A., 2001.

⁹ Trevor Jones, Tim Newburn y David J. Smith, *Democracy and policing*, Policy Studies Institute, Londres, 1994.

¹⁰ Walker, *Police accountability: the role...*, *op. cit.*

¹¹ *Idem.*

En México el ciudadano muestra un miedo palpable de que el contacto con la policía muy probablemente ponga en riesgo sus derechos, en vez de reivindicarlos.¹² Asimismo, Jorge Tello Peón, ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional considera “que en México ser policía es motivo de sospecha”.¹³

Ya en 2006, el entonces procurador general de la república había hecho declaraciones asombrosas sobre las dinámicas internas de las instituciones de procuración de justicia. Entonces, manifestó:

El principal problema de este país, del (combate) del crimen organizado (sic), radica en los cuerpos de policía que no son debidamente supervisados, que no son debidamente controlados, que no tienen medidas de supervisión, y que no tienen ni siquiera remuneraciones adecuadas, ni capacitación a su gente (sic).¹⁴

En el Distrito Federal, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) ha reconocido la necesidad de normar la actuación policial; en consecuencia, presentó una iniciativa de Ley para Regular el Uso de la Fuerza ante la Asamblea Legislativa

¹² Las encuestas de victimización y percepción realizadas por el ICESI señalan que 45% de la población opina que la policía actúa mal o muy mal para controlar el delito. También es preciso destacar que la policía es la segunda institución de la que más desconfían los mexicanos, sólo detrás de los partidos políticos (http://www.consulta.com.mx/mail/BS238_301007.html [4.8 de confianza en 2004; 4.9 en 2005, 6.3 en 2006 y 5.7 en 2007, según consulta del 28 de noviembre de 2007]).

¹³ Nota de David Vicenteño (30 de mayo de 2006). “Alerta García Luna de atraso policiaco”, en <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2007).

¹⁴ Nota de Rolando Herrera (11 de octubre de 2006). “Reconoce la PGR corrupción policiaca”, en <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2007).

Local. En la exposición de motivos, la iniciativa refiere las 42 recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el periodo 1990 a 2005 por violaciones al derecho a la vida, el empleo arbitrario de la fuerza pública, el ataque a la propiedad privada, cateos y visitas domiciliarias ilegales, intimidación y violación al derecho a la libertad de reunión y asociación.¹⁵

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) refiere que las quejas ciudadanas de mayor incidencia contra las instancias de seguridad y procuración de justicia del Distrito Federal incluyen abusos de autoridad, detenciones aleatorias y arbitrarias, extorsión, incomunicaciones, lesiones, desapariciones forzadas, tortura y ejecuciones de carácter sumario.

La CDHDF también reporta un extraordinario incremento de casos de detenciones arbitrarias que exhiben una potenciación del 500 por ciento,¹⁶ y en la administración concluida, la SSP fue considerada como la número uno en la violación de las garantías de los ciudadanos (de un total de 25 mil 257 quejas recibidas entre octubre de 2001 y julio de 2005, el 46.7 por ciento correspondieron a elementos policiales de la Procuraduría General de Justicia y de la SSPDF).

Estas referencias no sólo evidencian una política que omite el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, sino que además nos hace cuestionarnos acerca de los objetivos y directrices institucionales que rigen dichas dependencias.¹⁷

¹⁵ Extracto de la exposición de motivos de la iniciativa de Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal (24 de octubre de 2006).

¹⁶ <http://www.reforma.com/justicia/articulo/708632/>; además, <http://www.lacrisis.com.mx/ebrard070404.htm>

¹⁷ Una variable no analizada en ninguno de los argumentos citados es

De todo ello, tres son los aspectos sorprendentes: 1. Que no exista mayor abundamiento y demanda por controles policiales pese a tales diagnósticos; 2. Que una de las demandas sociales y soluciones institucionales para “combatir la inseguridad creciente” sea el aumento en el número de policías; y 3. Que sin una reforma profunda y sustentable, nuestra policía sea pieza clave en el nuevo procedimiento penal.

El constante olvido: los controles

Sucesos como los abusos de autoridad en perjuicio de Rodney King en Los Ángeles, California (1991); los homicidios de dos ciudadanos por oficiales de policía en Nueva Orleans; o el homicidio de una mujer víctima y quejosa de abuso policial a manos de un asesino contratado por el probable responsable, oficial en la misma ciudad; el asalto brutal a Abner Louima por oficiales de policía en Nueva York en 1997;¹⁸ la violación y el homicidio de una niña por oficiales de policía de Bogotá, en Colombia; o la serie de abusos, bien documentados por organizaciones civiles,

que, bajo la garantía de defensa, en México no se sanciona a quien declara falsamente en aras de su adecuada defensa, lo cual, al utilizarse por los ciudadanos irresponsablemente ante las distintas comisiones de derechos humanos, incrementa el número de quejas de por sí altísimas. Un mecanismo frente a ello se encuentra en la posible responsabilidad penal por falsa declaración en contra de un oficial de policía como la contemplada en The Boland Amendment de la ley estatal californiana, Estados Unidos (véanse Walker, *Police accountability: the role... op. cit.*, p. 71; y en el mismo sentido Adams, citado en Geller, William A. y Hans Toch, *Police violence. Understanding and controlling police abuse of force*, Yale University Press, Estados Unidos, 1996, p. 63.

¹⁸ Human Rights Watch, *Shielded from Justice. Police brutality and accountability in the United States*, Estados Unidos, 1998.

cometidos por agentes de la policía brasileña,¹⁹ han generado la movilización tanto de la sociedad como de la propia policía para avanzar en procesos de reforma integral y, como parte de ellos, en la implementación y/o mejora de los sistemas de *accountability*. Estos ejemplos demuestran que sólo el diálogo entre autoridades y ciudadanía contribuye al desarrollo sostenible, son respuestas a corto, mediano y largo plazos. ¿Y en México?

Enunciaré, sin analizar, algunos casos paradigmáticos por su impacto:

- Datos obtenidos por medio del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) otorgados a *El Universal*²⁰

[...] establecen que tan sólo en los dos primeros años de operación de la AFI hubo más agentes nuevos involucrados en actos ilícitos (417), que personal de la vieja policía judicial (265). De acuerdo con el IFAI, para el 2003 el número de ex agentes de la Policía Judicial Federal en la AFI involucrados en delitos era de 265 –seis subdelegados, 17 comandantes, seis subcomandantes y 236 agentes–; respecto al personal nuevo de la AFI, 417 habían incurrido en actos ilícitos –seis subdelegados, 21 comandantes, 13 subcomandantes, tres segundos comandantes y 374 agentes. El 9 de agosto de 2006, el entonces Procurador General declaró que el cuerpo entero se encontraba bajo sospecha oficial.

- El enfrentamiento, la represión y las diversas violaciones a derechos humanos cometidos contra habitantes de

¹⁹ Human Rights Watch/America, *Police Brutality in Urban Brazil*, Estados Unidos, 1997.

²⁰ “Conflictividad”, *El Universal*, 2006, p. 57.

Texcoco y San Mateo Atenco, en el Estado de México, iniciados el 3 de mayo de 2006 y que, mediante comisión por omisión (impunidad), continúan (su antecedente es el enfrentamiento por la construcción de un nuevo aeropuerto, en el mismo lugar, en 2001).

- La muerte violenta, el 20 de abril de 2006, por elementos de la policía estatal de Michoacán en la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, en el desalojo para romper la huelga de trabajadores.
- La represión y los diversos abusos en el conflicto oaxaqueño, entre los que destacan los tiroteos del 25 de mayo de 2006 por parte de la policía municipal y los abusos cometidos en el desalojo del 14 de junio por parte de la Policía Federal Preventiva, documentados por varias organizaciones, incluida la CNDH.

El 8 de marzo de 2007 se presentó una nueva estrategia de reforma sin que sea clara la creación de un órgano ciudadano, ex profeso, en la SSPF ni en alguna otra institución policial, para supervisar su actuación.

Todos estos antecedentes no deben opacar otro punto importante: el económico. El presupuesto asignado a las corporaciones de Seguridad Pública pasó de 25.3 millones de pesos en 1996 a 13 mil 158.4 millones en 2001. Para el 2002 fue de 11 mil 503 millones; en el 2003 la asignación fue de 10 mil 720 millones y en el 2004 de 10 mil 621 millones de pesos, sin que sepamos claramente, hasta la fecha, cuáles han sido los resultados positivos de tal inversión.²¹ Los mexicanos estamos pagando por un servicio caro, que no es

²¹ Un desglose más preciso se encuentra en Sigrid Artz, *Seguridad y sociedad: desafíos a la democracia mexicana*, 2005 (se cita con autorización de la autora). Véase también Tépach Marcial, Reyes, *La seguridad pública en México: in-*

proporcionado de manera equitativa, eficaz, eficiente, justa, confiable, expedita y transparente.

Aquí resulta interesante una de las conclusiones de Octavio Paz²² en la que coinciden Daniel Cosío Villegas y, en cierto sentido, Samuel Ramos: lo más peligroso no es ni la corrupción, las tentaciones imperialistas de los altos burócratas o su rapacidad y banalidad, sino

[e]l peligro... la inexistencia de... sistemas de controles y balanzas que permite a la opinión pública... fiscalizar la acción del Estado. En México, desde el siglo XVI, los funcionarios han visto con desdén a los particulares y han sido insensibles lo mismo a sus críticas que a sus necesidades.

A más de 30 años de haber sido expresada, tal afirmación sigue siendo válida. Es necesario y urgente impulsar una reforma cuya base sea la creación de una policía comunitaria. Ese ha sido el gran acierto de las reformas en el Reino Unido,²³ Chile²⁴ y Colombia.²⁵

dicadores delictivos y su presupuesto público federal ejercido y aprobado, 1994-2005, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados, México, 2005, p. 23. Los datos más importantes sobre la utilización del presupuesto se encuentran en el estudio de Guillermo Zepeda, publicado en este mismo libro.

²² Octavio Paz, *El ogro filantrópico. Historia y política, 1971-1978*, Joaquín Mortiz, México, 1981, p. 273.

²³ Visita a la National Policing Improvement Agency, Bramshill, Inglaterra, gracias al apoyo del Consejo Británico y del Instituto Nacional de Ciencias Penales, en octubre de 2007.

²⁴ Visita al Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, gracias al apoyo del propio CESC, en diciembre de 2007.

²⁵ Visita a la Policía Nacional de Colombia, gracias al apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a través del Programa de Posgrado, en julio de 2007.

Asimismo, y como uno de los primeros pasos en la implementación de la reforma, es imprescindible el establecimiento de controles internos y externos que aseguren no sólo la sustentabilidad del cambio, sino también los aspectos trascendentales y transformacionales requeridos.

Los controles son convencionalmente entendidos como una medida para combatir la corrupción y los abusos policiales y como sistema de perfeccionamiento profesional, aceptación dominante respecto a todo mecanismo de *accountability*.

Por lo que se refiere a los controles internos (Figura 3):

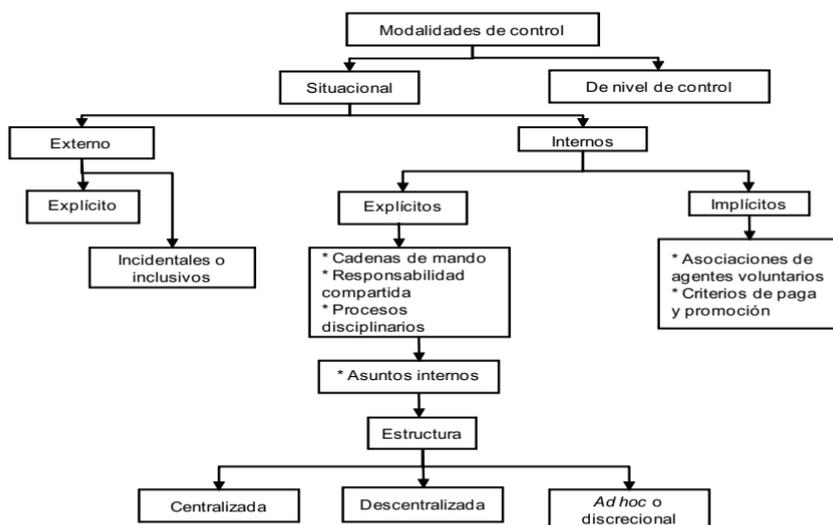
[...] la responsabilidad de todo gobierno es mantener una policía bajo *accountability*. Pero es responsabilidad de los policías por ellos mismos para asegurar que los sistemas internos garanticen disciplina, buen desempeño y un buen ambiente en la actividad policial. Convencionalmente, los sistemas internos dependen casi exclusivamente de la investigación policial de otros policías. Su efectividad refleja el grado de compromiso que tiene la policía de mantener por ellos mismos los más altos estándares.²⁶

El control interno es "...la capacidad de un cuerpo de policía para investigar la mala conducta de sus propios agentes, y su capacidad para examinar y controlar su uso de la fuerza, atributo que lo distingue de otras entidades civiles".²⁷ Hablar de mecanismos externos (Figura 4) implica la participación de órganos fuera de la estructura policial, cuya incidencia y facultades son varia-

²⁶ Sam Okudzeto, *Police accountability: too important to neglect, too urgent to delay*, CHRI's 2005 report, International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative, India, 2005, p. 60.

²⁷ Robert O. Varenik (coord.), *Accountability. Sistemas policiales de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*, CIDE/ Insyde, México, 2005, p. 32.

Figura 3

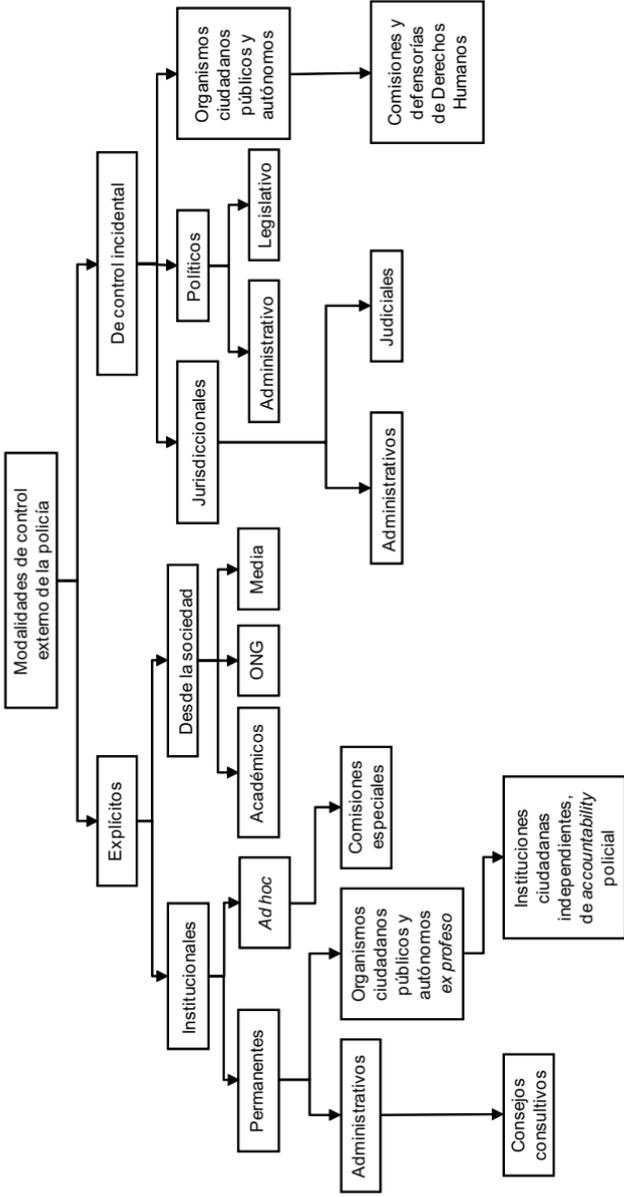


Fuente: Ernesto López-Portillo y Verónica Martínez-Solares, “Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía”, documento de trabajo presentado en el curso Cuestiones Contemporáneas de la Acción Policial: Desafíos para América Latina, Curso de Liderazgo para el Desarrollo Institucional Policial, Río de Janeiro, 2006.

bles, pero se caracterizan por ser independientes de la institución; con acceso a la información y capacidades de investigar, revisar y supervisar las quejas por mala conducta policial; satisfacer dichas quejas; ayudar a generar mayor confianza en la policía; contribuir a la profesionalización de dichos servidores públicos; monitorear a la institución; contribuir a su transparencia y desarrollar instrumentos de alerta temprana o medidas correctivas, entre otras.²⁸

²⁸ Scott Dash y Álvaro Álvarez Ferro, *Función policial y transparencia*, Cuadernos de Trabajo, núm. 15, Insyde, México, 2006.

Figura 4



El sistema político es la primera forma de control externo de la actividad policial. Por tradición histórica, las cuestiones de policía han sido cuestiones de derecho administrativo y, por tanto, han descansado en el Ejecutivo. Pero no hay que olvidar que el Legislativo delinea las facultades de la policía y, como parte de ellas, las sanciones, los procedimientos de sanción y/o promoción, los mecanismos internos de control y las formas de participación civil. Por lo que hace al Judicial, es trascendental especialmente al asegurar que, por mala conducta policial que derive en delito, una sanción será efectivamente impuesta.

Rachel Neild, por su parte, señala que “el abuso policial se puede corregir eficazmente con una estrategia doble: por un lado, la sanción a los individuos responsables de abusos y, por otro, la corrección de las debilidades institucionales o de un ejercicio policial nocivo. Lo primero requiere que las autoridades judiciales y policiales estén dispuestas a investigar y sancionar el crimen. Lo segundo puede darse a través de una amplia gama de medidas, desde una capacitación puntual, mejorada, hasta la reforma de reglamentos y la adopción de nuevos modelos policiales como aquellos llamados *community policing* (policía comunitaria)”.

Comentarios finales

Vamos hacia una reforma penal en la cual se encuentran concentrados los esfuerzos de muchas instituciones e individuos. La necesidad de transformar nuestro actual modelo mixto con predominio inquisitivo, por otro más transparente y eficiente, es un punto que no se cuestiona. Por otro lado, existen reformas pendientes y que no han sido atendidas.

La participación de la policía será fundamental para el funcionamiento del sistema de justicia penal por venir. Ejemplos valiosos sobre reforma policial en México, como los de Chihuahua, Querétaro y Aguascalientes, deben ser considerados sin lugar a dudas, pues los aciertos y los errores son vitales en el proceso de aprendizaje.

Ello implica una fuerte inversión de capital político y económico desde aspectos que comprenden la profesionalización para contar con una policía distinta y formada bajo el concepto de seguridad ciudadana, hasta la apuesta por los controles y la evaluación que aseguren la sostenibilidad de la reforma.

Hablar de las debilidades institucionales es importante por ser dichos espacios los de oportunidad. Ignorarlos o simplemente pasarlos por alto es como implementar las reformas británicas de 1986 y 1999 sin cambios transformacionales en la actuación de los *bobbies*; las colombianas puestas en marcha en 2005, sin la Policía Nacional; y las chilenas de 2000, sin los carabineros.

Más que una serie de conclusiones, es importante plantear una última reflexión: ¿Qué hacer desde la policía, como aquella a la que el ciudadano se encuentra más cercano en el largo andar de la persecución concreta de probables responsables de hechos ilícitos? Aquella en que las víctimas depositan sus esperanzas de justicia y la sociedad sus deseos de seguridad y en la que inicia el peregrinar de la legitimidad del orden penal alrededor de la reingeniería del concepto de “seguridad pública”.

Lo más fácil sería desaparecerla y crear otra con siglas y escudos mediáticamente impactantes y pensar que el problema también desaparece. O aceptar el reto de revivirla y renovarla antes de que sea desplazada por otras instituciones que, a la larga, al no quedar resueltos los vicios de su antecesora, sólo acarrearán otras derrotas, como lo ha demostrado constantemente nuestra historia.

Bibliografía

- Artz, Sigrid, *Seguridad y sociedad: desafíos a la democracia mexicana*, borrador, se cita con autorización de la autora, 2005.
- Bayley, David H., *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*, Department of Justice, National Institute of Justice, Washington D.C., 2001.
- Dash, Scott y Álvaro Álvarez Ferro, *Función policial y transparencia*, Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), núm. 15, México, 2006.
- Ferrer Beltrán, Jordi *et al.*, *Estudios sobre la prueba*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- Geller, William A. y Hans Toch, *Police violence. Understanding and controlling police abuse of force*, Yale University Press, Estados Unidos, 1996.
- Goldsmith, Andrew J. y Colleen Lewis (coord.), *Civilian Oversight of Policing. Governance, democracy and human rights*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 2000.
- Goldsmith, Andrew J. (coord.), *Complaints against the police. The trend to external review*, Claredon Press, Oxford, 1991.
- Human Rights Watch, *Police Brutality in Urban Brazil*, Human Rights Watch/America, Estados Unidos, 1997.
- , *Shielded from Justice. Police brutality and accountability in the United States*, Human Rights Watch, Estados Unidos, 1998.
- Insyde, Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito, México, 2005.
- Jones, Trevor, Tim Newburn y David J. Smith, *Democracy & policing*, Policy Studies Institute, Londres, 1994.

- López-Portillo, Ernesto y Verónica Martínez-Solares, “Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía”, documento de trabajo presentado en el curso Cuestiones Contemporáneas de la Acción Policial: Desafíos para América Latina, Curso de Liderazgo para el Desarrollo Institucional Policial, Río de Janeiro, 2006.
- Maguire, Mike *et al.*, *Manual de criminología*, 2a. ed., Oxford University Press, México, 2002.
- Neild, Rachel, *Controles externos policiales*, Washington, (s/a), en: www.wola.org/publications/pub_security_themesdebates_externalcontrols.pdf
- , *Controles internos y órganos disciplinarios policiales*, Serie Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil, WOLA, Washington, D.C., (s/a).
- Newburn, Tim (coord.), *The handbook of Policing*, Willian Publishing, Reino Unido, 2003.
- , *Policing key readings*, Willian Publishing, Reino Unido, 2005.
- Newham, Gareth, “Towards Understanding and Combating Police Corruption”, *Crime and Conflict*, núm. 19, Centre for the Study of Violence and reconciliation, Sudáfrica, 2000, pp. 21-25.
- , *Tackling Police Corruption in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Sudáfrica, 2002.
- , *Internal Police Systems for Officer Control: A strategic focus area for improving civilian oversight and police accountability in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Sudáfrica, 2005.
- O'Neill, William G., *Police reform in port-conflicts societies: what we know and what we still need to know*, International Peace Academy, Nueva York, 2005.

- Okudzeto, Sam, *Police accountability: too important to neglect, too urgent to delay*, International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative, India, 2005.
- Paz, Octavio, *El ogro filantrópico: historia y política, 1971-1978*, Joaquín Mortiz, México, 1981.
- Policía Nacional de Colombia, “Policía de vigilancia ‘primera autoridad respondiente en el sistema penal acusatorio’”, *Documentos y Municipios Seguros*, núm. 8, Bogotá, 2006a.
- , “Poder, función y actividad de policía”, *Documentos y Municipios Seguros*, núm. 5, Bogotá, 2006b.
- Punch, Maurice, “Rotten Orchards: ‘Pestilence’, Police Misconduct and System Failure”, *Policing and Society*, vol. 13, núm. 2, Routledge, Nueva Jersey, 2003, pp. 171-196.
- Sherman, Lawrence W., “Why crime control is no reactionary”, en Weisburd, David, y Craig Uchida (coord.), *Police innovation and control of the police: problems of law and order, and community*, Springer-Verlag, Nueva York, 1993, pp. 171-189.
- Sherman, Lawrence W., David P. Farrington, Brandon C. Welsh y Doris Layton MacKenzie (coords.), *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge, 2002.
- Varenik, Robert O., “Rendición de cuentas de la policía”, en Insyde et al., *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, CDHDF, México, 2004, pp. 137-145.
- Varenik, Robert O. (coord.), *Accountability. Sistemas policiales de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*, Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto para la Seguridad y la Democracia, México, 2005.

Walker, Samuel, *Citizen review resource manual*, Police Executive Research Forum, Estados Unidos, 1995.

———, *Police accountability: the role of civilian oversight*, Wadsworth, Belmont, CA, 2001.

Manejo diferenciado de conflictos y nueva gestión en la seguridad pública

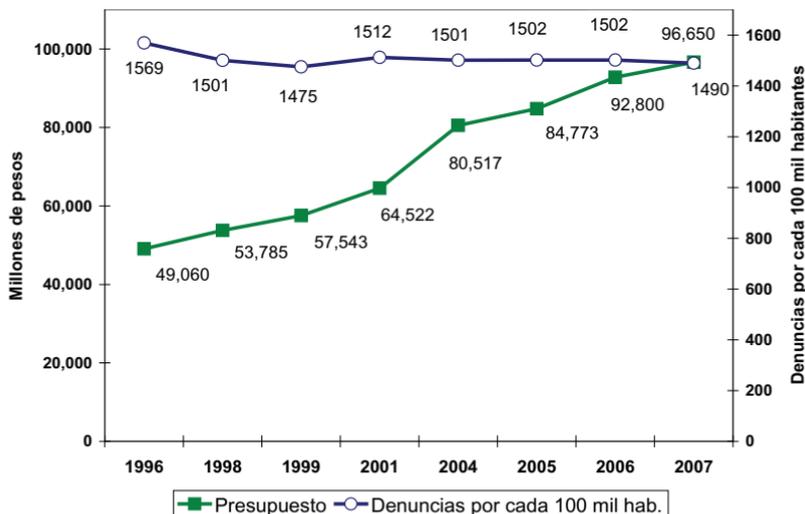
Guillermo Zepeda Lecuona

Definición del problema

Existe en la ciudadanía una intensa percepción de inseguridad y violencia, así como de impunidad e ineficacia de la autoridad para enfrentar el problema. Los indicadores avalan estas percepciones, pues muestran que la incidencia delictiva y la violencia se han disparado a partir de 1994, así como un pobre desempeño de las corporaciones policiales y demás organismos públicos del subsistema de seguridad ciudadana y justicia penal. La ciudadanía establece como prioridad de la agenda nacional el tema de la seguridad, y diversos sectores de la sociedad y la opinión pública exigen medidas para disminuir la incidencia delictiva y los niveles de violencia en la sociedad.

Frente a este planteamiento las respuestas de las autoridades han sido insuficientes. Éstas han anunciado cruzadas, programas y planes de combate frontal a la delincuencia. En los últimos nueve años se ha duplicado el monto de los recursos públicos destinados a la seguridad y la justicia penal (Gráfica 1). Entre las medidas más socorridas en los ámbitos federal y local ha estado

Gráfica 1. Duplicamos los recursos, mientras la delincuencia se mantiene estable



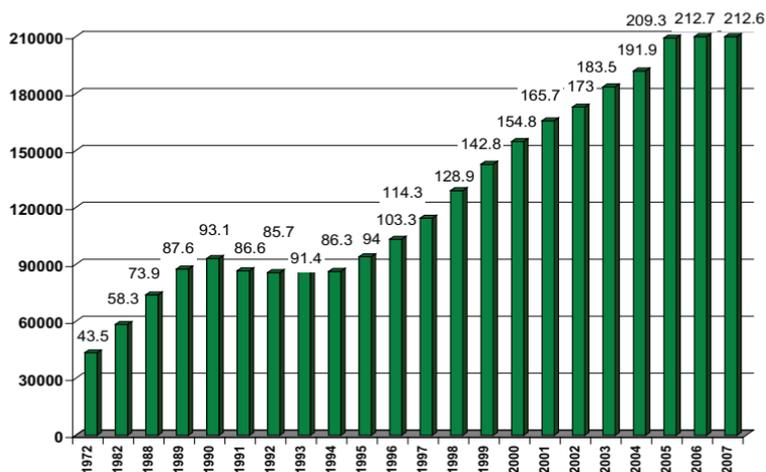
Fuente: Incidencia delictiva con información de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal; información presupuestal con base en información desagregada del presupuesto federal, presupuesto del Distrito Federal; para el ámbito estatal se estimó con base en información desagregada de 23 de las 32 entidades federativas,* y para el ámbito municipal se accedió a información desagregada en algunos estados y a información del Sistema Nacional de Seguridad.

* Para la información sobre policía preventiva municipal se tomó información de las participaciones y fondos municipales para seguridad pública, ponderando la estimación de acuerdo con el estado de fuerza de las policías preventivas municipales en los estados reportados por la Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública. En la mayoría de los estados no se pudo obtener la información sobre el gasto de las prisiones municipales, que en muchos casos son sostenidas principal o exclusivamente por el erario de los ayuntamientos. Aunque las comisiones de Derechos Humanos han considerado anticonstitucional la existencia de cárceles municipales, el 15% de los reclusos del país están presos en estos establecimientos.

el incremento sistemático de las sanciones. Las penas promedio se han incrementado en 20 por ciento en el último lustro.¹ Sin embargo, ha quedado en claro que si no se incrementa la probabilidad de captura reduciendo la impunidad, el monto de la sanción no disuade a los posibles delincuentes.

Otra medida ha sido el incremento en los catálogos de delitos graves. En México se ha duplicado en tan sólo ocho años la población carcelaria (Gráfica 2). Actualmente 212 mil personas están privadas de su libertad (en 1995 eran 94 mil), de las cuales solamente 94 mil tienen sentencia; el resto son procesados o

Gráfica 2. En sólo ocho años se duplicó la población penitenciaria (miles de personas)



Fuente: 1972 y 1982, Carranza (1983); 1988-2000, Secretaría de Gobernación; y 2001-2007, Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia. En 2007 hasta agosto.

¹ Rafael Ruiz Harrell, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores y Aljure Editores, México, 1998.

legalmente inocentes. Sin embargo, la incidencia delictiva y la violencia no se reducen. La pregunta obligada es: ¿a quiénes está encerrando nuestro sistema penal en las cárceles? Un dato revelador es que 70 por ciento de las personas declaradas culpables de un delito son condenadas a menos de tres años de prisión. El sistema está saturado de infractores que han cometido delitos menores, mientras el crimen organizado goza de cabal salud y las instituciones pierden la confianza de la ciudadanía.

Además de ineficiente, la operación del sistema penal mexicano tiene lugar con una violación sistemática de los derechos humanos del conjunto de quienes intervienen en el proceso (víctimas, imputados, autoridades, testigos, etcétera). Se ha documentado por diversos organismos públicos y privados, mexicanos y extranjeros, el estado deplorable de los derechos humanos en el sistema penal mexicano. Cada año se registran más de 50 mil quejas en los organismos de protección de los derechos humanos y más de mil recomendaciones.

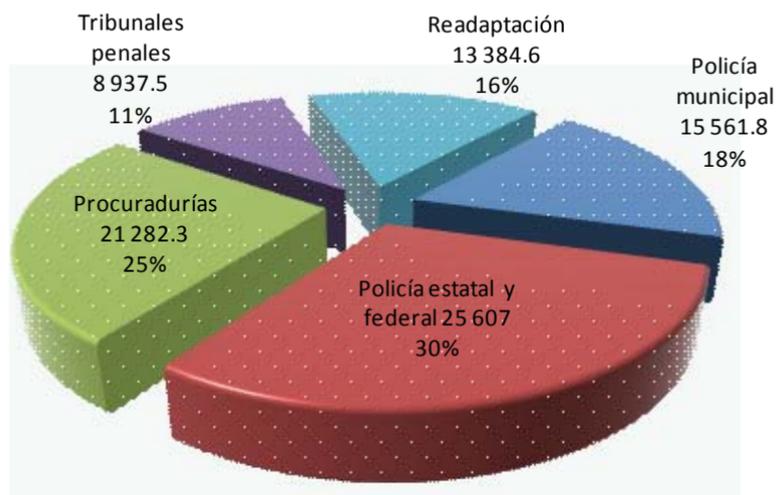
Desde luego, la problemática de la seguridad ciudadana y la justicia penal es muy compleja y se requieren cambios profundos y radicales, operativos y legales, procesales y orgánicos. Pero un paso fundamental y de juicio es constatar el mal uso del sistema penal y el uso tan ineficiente de los escasos recursos disponibles.

Se destacan dos argumentos que ilustran la ineficiencia en el uso de los recursos. Por una parte, casi tres de cada cuatro servidores públicos en el ámbito de la seguridad, procuración de justicia y readaptación social son policías uniformados (302 mil).² En 2005 el presupuesto de municipios, estados y federación en policía preventiva ascendió a más de 41 mil millones de pesos,

² Además, hay 65 mil efectivos registrados en las corporaciones de seguridad privada.

casi la mitad de los recursos públicos que se destinan en México para la seguridad ciudadana y la justicia penal (48.6%) (Gráfica 3). No obstante, las autoridades policiacas tienen pocas atribuciones y no cuentan con la suficiente información y equipos de inteligencia como para anticiparse al delito. Además, su personal presenta muchas deficiencias de capacitación y equipamiento. Por otra parte, una vez cometido el delito, la investigación pasa a las procuradurías de justicia, por lo que ya no es competencia de la policía. De esta forma, la policía sólo puede actuar en delitos

Gráfica 3. Distribución de los recursos públicos dedicados en el país a la seguridad ciudadana y a la justicia penal en 2005 (millones de pesos)



Fuente: Con base en información desagregada del presupuesto federal, presupuesto del Distrito Federal; para el ámbito municipal se accedió a información desagregada en algunos estados y a información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y para el ámbito estatal se estimó con base en información desagregada de 23 de las 32 entidades federativas.

flagrantes (que se estén cometiendo), de manera que no puede anticiparse y tampoco investigar, por lo que su capacidad de disuasión se limita a su presencia física (custodia y patrullaje). La policía preventiva tiene un gran potencial que debe ser aprovechado.

Por otra parte, la operación de los 455 reclusorios y la manutención de 210 mil presos cuestan anualmente al erario del país 13 mil 368 millones de pesos (36 millones de pesos diarios). Uno de cada tres pesos del presupuesto de seguridad y justicia de las autoridades estatales se destina a los reclusorios (Gráfica 4). Como se ha dicho, la gran mayoría (según las propias autoridades, el 85 por ciento) de las personas en prisión son de baja peligrosidad, e incluso 90 mil son legalmente inocentes (los procesados que aún no reciben sentencia). Por falta de alternativas a la prisión y por un sistema procesal anquilosado, dedicamos una gran cantidad de recursos a encarcelar a pequeños delincuentes, mientras escatimamos recursos a la investigación, persecución y procesamiento de los delitos que más ofenden a la sociedad, como el secuestro, el tráfico de personas y de órganos, el homicidio y la violación, entre otros.

Solución

Adoptar un enfoque integral y estratégico y, por tanto, medidas para mejorar cualitativa y cuantitativamente la seguridad y la justicia en México, mediante un uso racional del sistema penal y un uso eficiente de los recursos.

Gráfica 4. Demasiados recursos se dirigen al sistema carcelario: distribución aproximada del presupuesto de los estados en seguridad ciudadana y justicia penal en 2005



Fuente: Estimación propia con base en información presupuestal desagregada de 22 de los 31 estados del país.*

* No se consideró la información del Distrito Federal, que presenta un patrón distinto a las demás entidades, pues en el resto del país gran parte del gasto en policía preventiva recae en los municipios. En el ámbito presupuestal a nivel estatal, los promedios de la estimación son: 27.2% del gasto en materia de seguridad, justicia y readaptación dedicado a prevención y policía preventiva (suelen incluir la corporación policiaca de la entidad, programas preventivos, academias estatales, consejos de seguridad, etcétera); 32% a procuración de justicia; 7.9% a los juzgados y salas penales (aproximadamente entre 30 y 35% del presupuesto del Poder Judicial local, estimado por número de expedientes respecto de la carga por las demás materias del supremo tribunal de justicia, al que se le restaron los tribunales especializados como de lo contencioso administrativo, constitucional, electoral, etcétera); y 32.9% al sistema carcelario, industria penitenciaria y seguimiento postpenitenciario. Estos montos como proporción del presupuesto de los estados para los que se dispuso de información desagregada se extrapolaron al total de la suma de los 31 presupuestos de los estados (información que sí se obtuvo completa: 615 893 140 986.76 pesos).

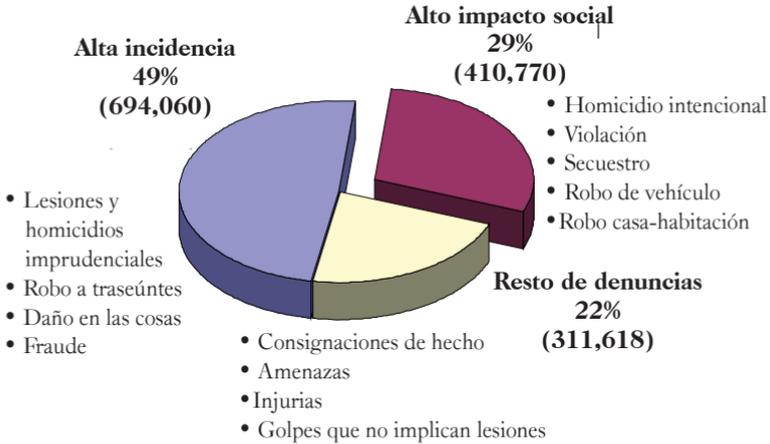
Primer paso: una radiografía del crimen en México

El primer paso para resolver un problema es definirlo. Como ya se ha dicho, la incidencia delictiva ha crecido y la violencia se mantiene en niveles altos; sin embargo, al analizar la delincuencia, evaluar políticas y proponer alternativas de solución, es imprescindible hacer un análisis más minucioso de la compleja gama de delitos que se presenta en México.

De ese millón y medio de delitos que se reportan a las autoridades anualmente, deben diferenciarse al menos tres grupos (sólo se reporta un 15% de los delitos cometidos): en primer término, los delitos de alto impacto social (Gráfica 5), es decir, delitos que por su gravedad o violencia lesionan seriamente a la sociedad y contribuyen notablemente a que los mexicanos nos sintamos en riesgo. Esta categoría está integrada por delitos como secuestro, homicidio intencional, violación, robo de vehículos y robo con violencia. Estos delitos equivalen a 29% de las denuncias recibidas.

La mitad de las denuncias (49%) corresponden a delitos que se han denominado de alta incidencia, como lesiones y homicidios no intencionales (principalmente derivados de accidentes de tránsito), el robo a transeúntes, robos no violentos, daño en las cosas (también derivados en buena parte de accidentes de tránsito); en tanto que el resto de las denuncias (22%) se refieren a delitos menores vinculados a conflictos entre familiares, vecinos, acreedores y deudores, patrones y trabajadores o contrapartes legales en algún proceso judicial; se trata de delitos como amenazas, injurias, golpes leves, violación de depósito, falsedad de declaración y, en algunos estados, violencia intrafamiliar. También en esta categoría se incorporan meras declaraciones sobre hechos no delictivos (consignaciones de hecho para dar constancia de

Gráfica 5. Categorías en que puede descomponerse el fenómeno delictivo en México



Fuente: Estudio que el procurador general de justicia de Jalisco presentó en 2004 a la Conferencia Nacional de Procuradores.

una situación o servir de antecedente en algún proceso legal posterior).

Toda violación a las normas básicas de convivencia debe ser prevenida y combatida por la sociedad y los conflictos sociales a los que se refiere cada reporte deben ser canalizados y, en la medida de lo posible, resueltos por vías institucionales. Esta clasificación de los delitos es muy útil porque destaca la necesidad de que cada tipo de conflicto social, por su propia naturaleza (incipiente o desbordado, violento o no intencional) requiere medidas de prevención y atención específicas. En la actualidad nuestro sistema legal ofrece mecanismos formales de atención de estos conflictos muy rígidos, con pocas variantes y muy costosos para las personas involucradas, para el Estado y para la sociedad en general.

Delitos menores

El primer cuestionamiento es si debemos mantener estas figuras en los códigos penales y disponer para ello de un proceso judicial para atender a vecinos y familiares confrontados. ¿Qué es mejor, un mediador, un terapeuta que dé seguimiento a un tratamiento o una sala llena de abogados determinando qué vecino o qué miembro de la familia es delincuente? En la actualidad, las procuradurías, saturadas de trabajo, relegan a sus archiveros estas denuncias desestimadas como “chismes”; ahí permanecen indefinidamente a no ser que meses o años después los vecinos o las familias regresen con un lesionado o un cadáver. Por ejemplo, en el tristemente recordado caso de 18 menores arrollados en el Estado de México por un vehículo conducido por un vecino desquiciado, esta tragedia fue precedida por varias consignaciones de hechos en la Procuraduría de Justicia y hasta acuerdos entre los involucrados; un conflicto que el Estado no fue capaz de encausar, resolver y dar seguimiento.

Aquí no hacen falta ministerios públicos, gentiles policías judiciales ni jueces; lo que se requiere es dar atribuciones, mejorar y fortalecer la justicia cívica; crear y capacitar una policía de proximidad; la procuración, el trabajo, el seguimiento y la asistencia sociales. Esto es: instancias capacitadas para dar cauce institucional y mediar en estos incipientes conflictos. Son pequeñas inversiones que evitan conflictos mayores y la erosión de los valores comunitarios y el capital social.

Delitos de alta incidencia

Este es el segmento del fenómeno delictivo en el que se hace el uso más ineficiente de los recursos. Es desalentador ver un expediente penal de 800 páginas que termina con la categórica sentencia: "...se le condena por el delito de robo simple a tres meses de prisión que se conmutan por la multa de 827 pesos y se le absuelve de la reparación del daño por no haber sido acreditada". ¿Es racional dedicar 18 horas-hombre de las procuradurías y otro tanto en los juzgados penales, tomando declaraciones, citando testigos, obteniendo pruebas documentales y peritajes, pagando honorarios a abogados para llegar a esta sentencia, un proceso de siete meses de duración que ahuyentó a la víctima, quien ya no regresó a presentar las facturas que acreditaran su pérdida?

Además de ineficaz, la forma de enfrentar los delitos no violentos de mediano impacto social se ha hecho despiadada. Las autoridades, presionadas por la opinión pública y los medios de comunicación, han optado por la pirotecnia legislativa: se han incrementado las sanciones para los delitos; se ha reducido la posibilidad de que los procesados obtengan su libertad bajo caución, aumentando los catálogos de delitos graves. Las policías y procuradurías se han impuesto y divulgado metas y cuotas de captura y consignación (aunque sea por portación de cara o por pobreza en fragancia). Como se refirió, el resultado de estas medidas irracionales son 210 mil personas privadas de la libertad. Todos pierden; sólo ganan las estadísticas oficiales. Pareciera que el sistema penal mexicano y sus autoridades no están buscando quién la hizo, sino quién la pague. He aquí el proceso penal como espectáculo social.

No es que se proponga que estos delitos no sean perseguidos; por el contrario, deben enfrentarse para evitar impu-

nidad, pero pueden atajarse en menos tiempo y a un menor costo (como dice un tratadista de la materia: “¿Por qué darle un proceso Cadillac a un caso bicicleta?”). ¿No valdría la pena establecer atajos entre la consignación y una multa? Considerando que no sean delitos violentos, se pueden diseñar, cuidando las garantías fundamentales de procesados y víctimas, salidas alternas como breves audiencias ante conciliadores o jueces de paz; suspensión de la averiguación previa y del proceso; juicios abreviados, en los que se pacten acuerdos que indemnicen a la víctima, se impongan multas, sanciones de servicio comunitario, tratamientos toxicológicos, terapias familiares o psicológicas o penas reducidas (a las que se suele llegar después de prolongados procesos).

Si bien estos esquemas exigen un departamento de servicio social y de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y de las condiciones de la suspensión, se podría realizar un enorme ahorro en recursos que podrían reorientarse hacia infraestructura y la operación de los trabajos sustantivos de investigación, dictámenes periciales e impartición de justicia. La adopción del juicio oral, acompañado de las medidas de descongestión y profesionalización de la justicia, sería fundamental para mejorar la legitimidad, calidad y transparencia de nuestro sistema penal.

Delitos de alto impacto social

Si se descriminalizan figuras de delincuencia menor y se simplifican los procedimientos que se aplican a la delincuencia de menor impacto social, se liberarían muchos recursos que se podrían dedicar a desarrollar labores de inteligencia policial que se anticipen a las acciones del crimen organizado; a fortalecer gru-

pos de élite para el combate a delitos específicos y para intervenir en situaciones de crisis (como casos con rehenes); así como para dar profesional y esmerada atención a la investigación y comprobación de los delitos que más ofenden y preocupan a la sociedad, evitando que permanezcan impunes por omisiones o deficiencias de las autoridades.

La estrategia

Considerando la naturaleza de la infracción, se pueden orientar reformas legales, orgánicas, procesales y organizacionales en cada uno de los eslabones del sistema penal.

Desde luego, cada segmento de esta agregada clasificación de delitos exige cambios de paradigmas y rediseño de las organizaciones de justicia cívica, procuración y trabajo social, corporaciones policiacas, procuradurías, tribunales y prisiones. Los fines y objetivos de la atención de cada segmento de la conflictividad social y del fenómeno delictivo que aquí se proponen pueden fortalecer el diseño de estas reformas.

Se requiere desarrollar el potencial de la policía fortaleciendo su capacitación, profesionalización y especialización en los diversos segmentos de los servicios policiacos que aquí se bosquejan, para convertir a la policía en un actor profesional y confiable que, en la atención cotidiana a la ciudadanía y en los casos de conflictividad incipiente, brinde proximidad y sea un accesible y eficaz primer rostro del Estado frente a la ciudadanía. De manera que pueda desplegar un alto potencial preventivo, así como de resguardo de escenas del crimen y atención a víctimas de los más frecuentes y que realice inteligencia policial para anticiparse y combatir el crimen organizado.

También se requieren instancias de tratamiento y resolución de conflictos, con personal profesional, capacitado y que cuente con procedimientos flexibles para conciliar y atajar pequeñas disputas; mecanismos simples y eficientes para aplicar la ley a los delitos de alta incidencia; una procuración de justicia especializada y eficiente capaz de cumplir sus mandatos constitucionales de investigar científicamente los posibles delitos reportados y, en su caso, perseguir a los responsables y comprobar su culpabilidad.

Es urgente contar con poderes judiciales independientes que velen por el interés social, al controlar y verificar que la persecución de los delitos se apegue a la ley y que se respete el debido proceso, así como un Poder Judicial que proteja los derechos fundamentales de las personas que intervengan en el proceso penal. También es imprescindible que replanteemos, como sociedad, la naturaleza y los alcances de las sanciones penales y logremos que las prisiones dejen de ser bodegas humanas y universidades del crimen, para convertirse en instancias de tratamiento, readaptación y reinserción social.

En los siguientes cuadros se presentan matrices con las principales líneas de acción en general, así como particulares para cada tipo de delito.

Cuadro 1. Cambio de paradigma de la política criminal: protección de la víctima, respeto a los derechos humanos y atención adecuada y proporcionada de los conflictos sociales

<i>Política legislativa y criminal</i>	<i>Policia</i>	<i>Procuración de justicia penal</i>	<i>Impartición de justicia penal</i>	<i>Sistema carcelario y administración de sanciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Más seguridad - Mejor justicia penal - Legalidad y oportunidad - Disposición - Respeto a Derechos Humanos - Justicia accesible a las víctimas - Derecho a una defensa adecuada - Mejor respuesta de las autoridades - Más legitimidad al sistema 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevas atribuciones - Nuevas capacidades y perfiles - Rendición de cuentas - Profesionalización - Carrera policial sólida. Incentivos a permanencia - Ombudsman del policía 	<ul style="list-style-type: none"> - Acotar el alcance procesal de la averiguación previa - Garantizar la asesoría legal profesional de víctimas e inculpados - Simplificación y transparencia en procedimientos - Reorientar recursos - Establecer y regular criterios de oportunidad - Autonomía y profesionalización de áreas periciales 	<ul style="list-style-type: none"> - Restaurar sistema acusatorio - Suprimir la prueba tasada - Establecimiento del juicio oral - Salidas alternas al juicio oral - Fortalecer la independencia y la carrera judicial - Crear jueces de garantías - Garantizar la adecuada defensa de las víctimas y los procesados - Crear juez de ejecución de sentencias 	<ul style="list-style-type: none"> - Descongestionar los centros penitenciarios, racionalizando la aplicación de la sanción de prisión y el uso de la prisión preventiva - Readaptación a través de la educación y el trabajo - Adecuado seguimiento postpenitenciario - Seguimiento a las sanciones alternativas

Cuadro 2. Delitos menores: descriminalizar y flexibilizar su atención privilegiando la justicia restaurativa

<i>Política legislativa y criminal</i>	<i>Policía</i>	<i>Procuración de justicia penal</i>	<i>Impartición de justicia penal</i>	<i>Sistema carcelario y administración de sanciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Descriminalizar algunas conductas - Justicia cívica - Procuración social - Mediación, conciliación y atención social de pequeños conflictos, y seguimiento de acuerdos 	<ul style="list-style-type: none"> - Policía capacitada en acciones de proximidad - Seguimiento de acuerdos - Apoyo a la ciudadanía - Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> - Salidas alternativas y criterios de oportunidad en los casos que permanezcan en el ámbito penal 	<ul style="list-style-type: none"> - Salidas alternativas - Juicio oral 	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento de la autoridad correspondiente a tratamientos, sanciones o acuerdos

Cuadro 3. Delitos más frecuentes (de alta incidencia): manejo de información para prevenirlos de manera eficaz y simplificación de procedimientos y uso racional de recursos en su atención, investigación, procesamiento y sanción

<i>Política legislativa y criminal</i>	<i>Policía</i>	<i>Procuración de justicia penal</i>	<i>Impartición de justicia penal</i>	<i>Sistema carcelario y administración de sanciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Sanciones y medidas cautelares alternativas a la prisión - Simplificación de procedimientos - Garantizar asesoría legal 	<ul style="list-style-type: none"> - Inteligencia policial, mapeo delictivo - Patrullaje, rondines, operativos, prevención y difusión con base en investigación - Peritajes confiables y oportunos - Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> - Salidas alternativas y criterios de oportunidad - Atención, asesoría y reparación a víctimas - Atención adecuada y oportuna 	<ul style="list-style-type: none"> - Salidas alternativas - Juicio oral 	<ul style="list-style-type: none"> - Prisión excepcional - Seguimiento postpenitenciario - Seguimiento a sanciones distintas de la prisión

Cuadro 4a. Objetivos y medidas para combatir los delitos de alto impacto social: inteligencia policial, investigación científica, respeto a derechos humanos y atención legal profesional

a) Crimen organizado

<p><i>Política legislativa y criminal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizar el alcance y la eficacia de protección de testigos, agentes encubiertos, etcétera 	<p><i>Policía</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Inteligencia policial - Capacidad de reacción inmediata 	<p><i>Procuración de justicia penal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Agencias especializadas con carga de trabajo acotada - Investigación profesional - Agencias auxiliares - Protección de servidores públicos - Cuerpos policíacos elite para operativos y cumplimiento de órdenes judiciales - Respeto a Derechos Humanos 	<p><i>Impartición de justicia penal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Juzgados especializados con carga de trabajo acotada - Juicio oral - Salidas alternas - Protección a víctimas y testigos durante el proceso 	<p><i>Sistema carcelario y administración de sanciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la calidad de los reclusorios de máxima seguridad - Establecer criterios y programas de seguimiento de readaptación - Dar seguimiento postpenitenciario
--	--	--	--	--

Cuadro 4b. Objetivos y medidas para combatir los delitos de alto impacto social: inteligencia policial, investigación científica, respeto a derechos humanos y atención legal profesional
 b) Delitos violentos (homicidios intencionales, violaciones)

<i>Política legislativa y criminal</i>	<i>Policía</i>	<i>Procuración de justicia penal</i>	<i>Impartición de justicia penal</i>	<i>Sistema carcelario y administración de sanciones</i>
Las medidas de desogestión en los otros tipos de delitos deben liberar recursos para fortalecer la investigación y persecución de estos delitos	<ul style="list-style-type: none"> - Resguardo profesional de la escena del crimen - Pesquisas preliminares para la investigación - Capacidad de reacción inmediata - Intervención en crisis 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencias especializadas - Recursos para investigación profesional - Grupos policíacos especiales para operativos y cumplimiento de órdenes judiciales 	<ul style="list-style-type: none"> - Juzgados especializados con carga de trabajo acotada - Juicio oral - Salidas alternas - Protección a víctimas y testigos durante el proceso 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar reclusorios de máxima seguridad - Seguimiento de readaptación - Seguimiento postpenitenciario

Este enfoque permite subrayar que el amplio espectro de la conflictividad social debe ser íntegramente atendido y que los siempre escasos recursos disponibles deben ser utilizados en forma adecuada para lograr el principal propósito de nuestra sociedad: revertir la espiral de violencia e impunidad para devolver la paz y la tranquilidad a las familias mexicanas.

La Policía Federal Preventiva: un diagnóstico desde la perspectiva de los derechos humanos

Isabel Esther Uriarte Borneo

Presentación

No es casual que el tema de la seguridad pública y el desempeño de las policías sea motivo de preocupación tanto para el gobierno, en sus tres niveles, como para la ciudadanía. En el contexto de la tradicional corrupción y de la utilización política de la policía mexicana por parte de los gobernantes en turno, desde mediados de la década de 1990 la población de nuestro país ha constatado que, paralelamente al decrecimiento económico, se ha agudizado el fenómeno denominado “crisis de la seguridad pública”, caracterizado por el incremento exponencial de la delincuencia en cualquiera de sus niveles y la agudización de la violencia en la comisión de conductas ilícitas.

De esta manera, la demanda por mayor seguridad se ha convertido en una de las tres principales prioridades para la sociedad mexicana desde principios del 2000, hecho que se confirma si recordamos la enorme manifestación ciudadana por la seguridad llevada a cabo en el Distrito Federal en 2001.

Frente a esta sólida demanda civil, las prioridades de los actores políticos también se han dirigido a ofrecer, como parte de sus propuestas, la implementación de medidas que, si bien no en todos los casos resultan efectivas para mitigar el problema de fondo, van dirigidas a construir un sentimiento de mayor seguridad en el imaginario social frente a lo que se ha convertido en el más grande riesgo para la paz y el orden sociales.

Sin embargo, aun cuando es innegable que la inseguridad pública contribuye a la deslegitimación de las estructuras del Estado democrático, también es cierto que el discurso sobre la falta de seguridad puede contribuir a fortalecer la doctrina de “seguridad unipolar”, según la cual la lucha contra los “enemigos de la sociedad y el Estado” justifica la restricción de las libertades fundamentales y el resurgimiento del protagonismo militar en las cuestiones de seguridad interna.

No obstante, la cultura democrática, el sentido común y la normativa internacional señalan claramente que en los Estados democráticos debe existir una diferenciación nítida entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las fuerzas armadas. “La incompatibilidad entre el instrumento y la función es tal que la protección de los derechos humanos hace de esto una cuestión de principios y de absoluta responsabilidad de la autoridad civil”.¹ En ello coinciden los estándares internacionales en materia de derechos humanos y no debería haber dudas al respecto ni concesiones a la realidad.

En el caso de nuestro país, ya desde el sexenio del presidente Ernesto Zedillo las respuestas del gobierno federal frente al

¹ “Seguridad y derechos humanos: la ecuación pendiente”, ponencia presentada por Raúl Vergara Meneses, asesor del proyecto de Fuerzas Armadas y Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

incremento de la inseguridad se han caracterizado por la inclusión de criterios militares en las políticas públicas de seguridad. La tendencia se fortaleció durante el periodo encabezado por Vicente Fox. Frente a una demostrada incapacidad civil para enfrentar la compleja problemática que genera el narcotráfico, esta decisión tal vez fue una de las salidas más prácticas en el corto plazo, pero no contribuyó al fortalecimiento de la incipiente democracia mexicana.

Más allá del debate sobre la efectividad de la implementación de medidas de corte militar respecto de los índices de criminalidad, existe la preocupación de construir instituciones que respondan al reto de la democratización y brinden la garantía de que existirán los controles sociales suficientes que permitan la rendición de cuentas y la capacidad de autocrítica para evitar violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, la tendencia a militarizar las instituciones ofrece el riesgo de que la cultura propia de la institución castrense permee a las instituciones policiales que debieran ser de naturaleza civil, poniendo en riesgo el proceso de democratización en México. Entre los elementos institucionales que generan peligros fundados para el proceso de cambio en las instituciones de policía se señalan:

- a) El uso legítimo de la fuerza. Como se mencionó en párrafos anteriores, puesto que la misión de las fuerzas armadas es salvaguardar la seguridad nacional, están capacitadas para hacer uso de la fuerza con el fin de aniquilar al enemigo en favor de la defensa de la nación. En este sentido, el criterio militar no admite estrategias previas que garanticen el uso escalado de la fuerza.

- b) La falta de rendición de cuentas. En sus orígenes el sistema político mexicano involucró en su conformación a las fuerzas armadas. Si bien en la actualidad el Ejército es una de las instituciones con mayor aprobación por parte de la sociedad, lo cierto es que en México, como en diversos países del mundo que han experimentado regímenes autoritarios, las fuerzas armadas han sido protagonistas de las peores acciones emprendidas contra la disidencia política. En México, los pasajes vividos durante la guerra sucia son sólo un ejemplo de su actuación en ese sentido.

Por lo anterior, las fuerzas armadas mexicanas —a diferencia de las de otras latitudes—² todavía no emprenden un proceso de democratización que implique el diseño de controles internos, como existen en las corporaciones policiales, aunque de manera incipiente.

- c) El riesgo de abusos, excesos y uso de violencia innecesaria. En México no son pocos los casos en los que se han constatado graves violaciones a derechos cometidas por militares en funciones de seguridad, con un connotado rasgo de violencia. Como ejemplo de lo anterior podemos señalar casos de mujeres indígenas violadas por militares cuando éstos se encontraban en labores de combate a delitos federales en zonas de difícil acceso y de conflictividad político-social.³

² Como es el caso de Sudáfrica, Europa Oriental y países de América Latina, anteriormente propensos a sufrir golpes de Estado.

³ Inés Fernández y Valentina Rosendo Cantú en la montaña de Guerrero, ambos casos documentados por el Centro Prodh y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “*Tlachinollan*”; Victoriana Vázquez y Francisca Santos

La militarización de las instituciones de seguridad en México

En 1994 se reformó el artículo 73 constitucional para que el Congreso de la Unión creara una nueva coordinación en materia de seguridad pública. El resultado de la reforma legal fue la Ley que Establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública, órgano dedicado a coordinar a las instituciones de seguridad en los diversos ámbitos.

Se determinó que en este organismo participarían el Ejército y la Marina en las tareas de seguridad pública, de manera muy especial en acciones de combate al narcotráfico. Como consecuencia, en 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), constituida por 10 mil elementos pertenecientes a las fuerzas armadas, cuya estructura de mando siempre ha estado bajo la responsabilidad de militares o marinos retirados.

Entre las facultades atribuidas a la PFP se encuentran las de intervenir en acciones de seguridad pública cuando las autoridades locales así lo soliciten; proteger las fronteras y zonas litorales, así como vigilar las carreteras federales, vías férreas e instalaciones estratégicas.

El hecho de que se constituyera la PFP se juzgaba positivamente, pues no existía un cuerpo policial federal que se dedicara a la prevención de delitos de este orden y en su lugar se hacía uso del Ejército. Sin embargo, debido a que la PFP es un organismo policial con una clara influencia militar, desde sus inicios ha sido

Pablo del municipio de Tlacoachistlahuaca, también en el estado de Guerrero; o el de las hermanas González en el estado de Chiapas, documentado por el Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas". Véase el informe "*México, mujeres indígenas e injusticia militar*", Amnistía Internacional, 2004.

objeto de diversas recomendaciones por parte de organismos internacionales citados a continuación.

Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que debe revisarse “el contenido de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo con lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana”.⁴ Por su parte, el grupo de trabajo sobre detención arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas ha recomendado al Estado mexicano “la separación de los militares de las tareas policíacas”.⁵ Asimismo, la relatora sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, ha solicitado al gobierno mexicano que “logre la desmilitarización de la sociedad y evite delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento del orden público o la lucha contra el delito”.⁶ Finalmente, en el ámbito nacional, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha mencionado que “las actividades encomendadas a la Policía Federal Preventiva ponen en riesgo el respeto a los derechos humanos, lo mismo sucede con la participación de los efectivos militares en las tareas de seguridad pública, pues ésta es una función propia del Ejército”.⁷

⁴ Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7, rev. 1, 24 de septiembre de 1998, p. 403.

⁵ Informe sobre su visita a México, 27 de octubre al 10 de noviembre de 2002, párrafo 72 e.

⁶ Informe de la relatora Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos.

⁷ “Vulnera PFP y Sedena garantías: Soberanes”, *El Universal*, 21 de febrero de 2002.

No obstante, el gobierno federal ha hecho caso omiso de los exhortos citados y ha continuado el envío de efectivos militares a las filas de la PFP, fortaleciendo con ello el proceso de militarización de las instituciones de seguridad pública; es decir, el “incremento de militares en activo o en retiro en deberes y espacios que son de la competencia de civiles”,⁸ sin que ello se traduzca necesariamente en una reducción de la inseguridad que vive el país o de la violencia generada por las bandas del crimen organizado, como se constata en las más de dos mil ejecuciones violentas en diversos estados de la república durante 2007.

Lo que se ha evidenciado es que a lo largo de estos ocho años, desde su creación la PFP ha protagonizado sucesos en los que se han documentado graves violaciones a los derechos humanos en contextos de protesta social, con la reproducción de carencias de la institución militar, caracterizada por la falta de transparencia, particularmente cuando ha estado involucrada en acciones de represión, que a su vez implican continuidad de prácticas del antiguo régimen autoritario.

Violaciones a derechos humanos

Han sido documentados algunos otros casos de violación a derechos humanos cometidos por elementos de la PFP, de los cuales se da cuenta en el *Informe sexenal en materia de derechos humanos* elaborado por el Centro PRODH. En esta ocasión se hará referencia sólo a tres casos sucedidos a lo largo de 2006, año de elección presidencial. Por su complejidad y trascendencia social, los casos

⁸ Sigrid Arzt, “La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana” Fundación Rafael Preciado, p. 2.

permiten verificar algunos patrones identificados con las añejas inercias institucionales que obstaculizan la democratización de las organizaciones policiales.

*El caso de Lázaro Cárdenas en Michoacán*⁹

El 2 de abril de 2006, integrantes del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana suspendieron actividades laborales en las empresas Servicios Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Asesoría Técnica Industrial del Balsas y Administración de Servicios Siderúrgicos, con el propósito de exigir que se restituyera y reconociera a su dirigente.

El 18 de abril los representantes legales de las empresas citadas solicitaron a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la expedición de certificaciones en cuanto a la existencia o no de emplazamientos a huelga. Paralelamente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública que valorara la intervención de la PFP para realizar un operativo conjunto con las autoridades estatales de Michoacán, a efecto de aplicar un operativo de desalojo que restituyera el estado de derecho.

El 20 de abril la policía de Michoacán y la PFP intervinieron para retirar al grupo de manifestantes que mantenía un plantón en el ingreso a la siderúrgica. La incursión de las fuerzas de seguridad dejó un saldo de 2 muertos y 54 heridos, en su mayoría por arma de fuego.

⁹ Información retomada de la recomendación número 37/2006 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En su recomendación 37/2006, dirigida al secretario de Seguridad Pública federal, Eduardo Medina Mora, y al gobernador Lázaro Cárdenas Batel, la CNDH sostiene que las autoridades federales y locales involucradas vulneraron los derechos fundamentales relativos a la vida, la integridad física, la legalidad y la seguridad jurídica previstos en el marco legal mexicano, en perjuicio de personas identificadas como trabajadores de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Más aún: la CNDH documentó conductas que dan cuenta del uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de la autoridad y advierte que servidores públicos de la PFP portaban armas de fuego en los hechos del 20 de abril de 2006.

También se acreditó que ese cuerpo policial encabezó el operativo, como consta en los documentos “Plan de acción operativo para restablecer el orden en la ciudad y puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán”, suscrito por el personal de la PFP.

Lo que se constata en el presente caso es el hecho de que la PFP, junto con la policía michoacana, usó de forma inadecuada las armas de fuego contra los trabajadores manifestantes, provocando afectaciones a su integridad personal y la muerte de uno de ellos.

*El conflicto en Oaxaca*¹⁰

El largo conflicto oaxaqueño inició en mayo de 2006 con las jornadas de demandas salariales que año con año llevaba a cabo la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Los maestros entregaron al gobierno local un pliego

¹⁰ Información tomada del informe sobre los hechos de Oaxaca de la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos en

petitorio cuya demanda principal era la revalorización salarial de los docentes. Sin embargo, a diferencia de los años anteriores, el gobierno estatal cerró las puertas a la negociación, por lo cual más de 70 mil maestros iniciaron un paro indefinido de labores y un plantón en el zócalo de la capital oaxaqueña. En respuesta, el 14 de junio el gobierno local ordenó desalojar violentamente el plantón magisterial, con un saldo de varios lesionados.

Este hecho fue el punto de partida para que diferentes grupos de la sociedad oaxaqueña se organizaran en un frente común denominado Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), cuya demanda principal era la renuncia del gobernador Ulises Ruiz Ortiz y el cambio en las estructuras de poder. El conflicto duró seis meses, la violencia se incrementó de manera preocupante, al grado de causar la muerte de dos personas y decenas de heridos por arma de fuego.

Dos días después de la muerte del camarógrafo estadounidense Bradley Will y del profesor Emilio Alonso Fabián, el presidente Vicente Fox ordenó la entrada de más de 4 500 efectivos de la PFP, en un primer momento de manera pacífica; después, tras intervenir en la detención de varias personas, se confirmó la comisión de graves violaciones a los derechos humanos de los manifestantes, como a continuación se señala:

- a) *Detenciones arbitrarias.* De conformidad con la documentación presentada por la Red Oaxaqueña de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Hum-

su quinta visita a México, Informe “Oaxaca 2006, violaciones a los Derechos Humanos”, de la Red Oaxaqueña de Derechos Humanos y la recomendación número 15/2007 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre los hechos sucedidos en Oaxaca.

nos, 160 personas fueron detenidas arbitrariamente por parte de la PFP, en muchos casos en forma de detenciones masivas, motivadas por el aspecto o la ubicación física de las personas.

- b) *Violación al derecho a la integridad personal.* Al realizar las detenciones, los efectivos de la PFP hicieron uso excesivo, irracional y desproporcionado de la fuerza, lo que produjo alrededor de 80 personas lesionadas. Uno de los casos representativos es el de Gerardo Jiménez Vázquez, a quien los golpes de los policías federales le ocasionaron fracturas en las costillas que dañaron sus pulmones y un riñón.

Asimismo, los testimonios de las personas detenidas coinciden en señalar que fueron trasladadas a la base aérea militar número 15, localizada en San Juan Bautista La Raya, donde permanecieron bajo la custodia de elementos de la PFP, quienes los obligaron a pasar la noche con las manos atadas con cintillas de plástico de uso industrial. Además de amenazarlos, los policías también les propinaron golpes y patadas y los sometieron a privación del sueño e incomunicación; asimismo, fueron obligados a permanecer en posiciones de castigo y, en otros casos, fueron colocados bocabajo y los policías caminaron encima de ellos.

Otros afectados manifiestan que, después de ser detenidos, fueron trasladados en helicóptero a centros de readaptación, donde fueron apilados unos sobre otros, provocando con ello una sensación de asfixia. También se ha confirmado que durante el tiempo transcurrido en el interior de los helicópteros, los policías federales amenazaban a los detenidos diciendo que los iban a tirar al mar, lo que les provocó un estado de angustia psicológica, constitutivo de tortura.

De acuerdo con los datos recabados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación número 15/2007, once personas fueron víctimas de actos constitutivos de tortura, si bien fueron 161 personas las trasladadas a un penal ubicado en Nayarit.

Finalmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha señalado que 157 personas fueron retenidas ilegalmente por miembros de la policía federal, al ser mantenidas bajo custodia en la base militar número 15 y no ser presentadas ante la autoridad competente de manera inmediata.

La intervención en Atenco

De acuerdo con los datos recabados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la recomendación 38/2006, en el operativo policial implementado en San Salvador Atenco los días 3 y 4 de mayo de 2006, participaron alrededor de 700 elementos de la PFP. Junto con la Agencia de Seguridad Estatal se introdujeron en el poblado el 4 de mayo de 2006, con el fin de recuperar la carretera Texcoco-Lechería, tomada por miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, en virtud de la detención de Ignacio del Valle, uno de los líderes visibles del movimiento social, que un día antes acompañó a un grupo de floristas al mercado de Texcoco para que vendieran sus productos en el día de la Santa Cruz.

De acuerdo con las evidencias recabadas por la comisión gubernamental y por otras organizaciones no gubernamentales, entre ellas el PRODH, la PFP cometió las violaciones a derechos humanos que se señalan a continuación.

Detención arbitraria

Las detenciones arbitrarias se ejecutaron de dos maneras diferentes. La primera tuvo lugar cuando la PFP y la Agencia de Seguridad Estatal intentaron replegar con gases lacrimógenos a los manifestantes en la carretera Lechería-Tezcoco. En ese momento, elementos policiales detuvieron a las personas de manera indiscriminada, imputándoles actos que no habían cometido: simplemente fueron detenidos por encontrarse en el lugar de los hechos.

Por otra parte, se constató que tanto la PFP como los policías de la Agencia de Seguridad Estatal efectuaron cateos violentos a domicilios sin una orden judicial para hacerlo. Aunado a lo anterior, también cometieron destrozos y robos a las propiedades. En los mismos domicilios se detuvo de manera violenta a varias personas.

De acuerdo con la información ofrecida por la CNDH, 145 personas fueron detenidas arbitrariamente en el interior de domicilios particulares.

Tratos crueles, inhumanos y degradantes

Durante la intervención policial en Atenco, también se pudo confirmar que los policías de la federal preventiva cometieron, en detrimento de los detenidos, actos constitutivos de tratos crueles, inhumanos y degradantes en el momento de asegurarlos y también durante su traslado al vehículo que los llevaría al penal de “Santiaguito”. Tanto los testimonios y los certificados médicos practicados a los detenidos, como las notas transmitidas por los medios de comunicación el día del operativo, destacan el hecho de

que no obstante que las personas detenidas se encontraban sometidas, los policías federales y estatales continuaron propinándoles golpes con los pies y toletes hasta la saciedad, provocando que, de 211 detenidos durante los hechos, 207 personas sufrieran trato cruel, inhumano y/o degradante.¹¹

Violación al derecho a la vida

El 4 de mayo de 2006, como resultado de la implementación del operativo policial, Alexis Benhumea, de 20 años de edad, resultó lesionado por un proyectil con gas lacrimógeno que, al impactarse contra su cabeza, le provocó fractura en el cráneo y posteriormente la muerte. De acuerdo con las investigaciones realizadas por el Centro PRODH, fue la Policía Federal Preventiva la que utilizó dicho artefacto durante su intervención en el operativo con el fin de dispersar a la multitud manifestante. Sin embargo, también se pudo constatar que, al igual que en el caso de la muerte de Alberto Jorge Bernal en Oaxaca, la utilización del arma fue inadecuada, ya que debe ser disparada desde una distancia mayor a treinta metros y con una trayectoria elíptica, lo que en el presente caso se ignoró al ser disparada directamente contra el cuerpo de los civiles, causando con ello la muerte de Alexis Benhumea.

¹¹ Recomendación 38/2006 de la CNDH, apartado 2.- Tratos crueles, inhumanos y degradantes.

*Otros casos relevantes de violación a derechos humanos cometidos por la Policía Federal Preventiva*¹²

Poblado de San Antonio de Rivas, de la Barca, Jalisco. El 31 de enero de 2002, en la Barca, Jalisco, agentes de la PFP dieron muerte arbitrariamente a Roberto Reyes Barajas, Abel García Magaña y Juan Carlos Gregorio Pablo, quienes viajaban a bordo de una camioneta *pick up*, con placas de Michoacán. De pronto, fueron detenidos por elementos de la PFP. Uno de los tres individuos que viajaban en la *pick up* asesinó al suboficial de la PFP, Carlos Alberto Ortega Rangel, y a golpes lesionaron al oficial Jesús Aurelio Tirado Sánchez. Luego huyeron del lugar de los hechos. Después de ser perseguidos y localizados por los elementos de la Federal Preventiva, fueron asesinados, razón por la cual los agresores simularon un enfrentamiento y alteraron las evidencias. Testigos presenciales del crimen cometido contra los tripulantes de la *pick up* blanca relataron lo siguiente: “Se bajaron los muchachos con las manos arriba y expresaron que se rendían: ‘No nos vayan a hacer nada, entréguennos a las autoridades’”. Uno de los oficiales le dijo: “Te va a llevar la...”, y el primer occiso se hincó, mientras otro agente le dijo: “A mí me vale, imátalo!” y, finalmente, le dispararon. El señor Roberto Reyes Barajas recibió un impacto de bala en el cráneo, muy probablemente cuando estaba de rodillas ante su victimario, quien se encontraba a su izquierda.

En el caso de los otros dos individuos que fueron asesinados por la Federal Preventiva, la Comisión Nacional de Derechos

¹² Información retomada de Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “*Derechos incumplidos, violaciones legalizadas, los derechos humanos en el sexenio 2000-2006*”, México, 2007, p. 84.

Humanos recabó el siguiente testimonio: “Ya muerto Reyes Barajas, los otros dos sujetos se encontraban uno debajo de la camioneta y el otro a un lado, y los oficiales de la PFP siguieron disparando; se acercaron y los golpearon. Sin tomar en cuenta que los individuos gritaban ‘Nos rendimos, nosotros no fuimos, no me maten’... y un oficial decía: ‘¡Ya mátalos!’”, a lo que el agente no accedió porque había mucha gente. Los esposaron y se los llevaron en la camioneta. Regresaron los agentes a los 15 minutos con los jóvenes al parecer ya muertos. Volvieron a poner la camioneta en el lugar en que se encontraba originalmente, luego chocaron la patrulla contra la camioneta”.

Como resultado de nuestra queja, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) concluyó lo siguiente:

[...] el hecho de que los sujetos hayan asesinado al suboficial de la Federal Preventiva, Carlos Alberto Ortega Rangel, no era motivo para que elementos de esa corporación incurrieran en la misma conducta antijurídica y socialmente reprochable que significa hacer justicia por propia mano. Debieron sujetarse a los principios de legalidad, eficiencia y profesionalismo, con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, además de que tenían el deber de preservar y custodiar el lugar de los hechos a efecto de que no se alteraran las evidencias e indicios.¹³

Reynosa, Tamaulipas. Jorge Castillo Juantos, de 24 años de edad, originario de Parras, Coahuila, Jorge Reyes Villarreal, estudiante de la Universidad Autónoma de Tamaulipas y Alberto Jorge González Arévalo, de 22 años de edad, estudiante de arquitectura

¹³ Recomendación 020/2002 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

en la Universidad Valle del Bravo, fueron ejecutados por elementos de la PFP, quienes también lesionaron gravemente a Hernán Alemán Serrato.

Estas ejecuciones sucedieron el 21 de mayo de 2005 en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas, cuando los jóvenes transitaban en su camioneta; al rebasar a una camioneta de la PFP, en la cual viajaban varios elementos y que se desplazaba lentamente, los agentes comenzaron a dispararles y a gritarles que pararan y se bajaran del vehículo. Los jóvenes ignoraron la orden por temor a ser heridos por los proyectiles disparados. Una vez cesados los disparos, los agentes de la PFP los bajaron violentamente, mientras que a uno de ellos, que agonizaba, lo patearon en el suelo y lo mismo hicieron con otro, quien falleció en la clínica horas más tarde. A uno de ellos lo pusieron en un charco de gasolina y posteriormente fue trasladado a un hospital donde le extrajeron las balas. Al respecto, la Dirección de Comunicación Social de la PFP difundió lo siguiente:

[...] al detectar un comando armado, durante labores de patrullaje a fin de proporcionar seguridad a la ciudadanía, elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo de la Policía Federal Preventiva, destacamentados en Ciudad Reynosa, Tamps., fueron agredidos por un grupo de delincuentes que viajaban en tres vehículos... Los vehículos oficiales que transportaban a 30 elementos de la Dirección General de Fuerzas de Reacción y Alerta Inmediata de la PFP repelieron la agresión y lograron detener una camioneta pick up color blanca, con tres sujetos en su interior, que fueron lesionados en el enfrentamiento, quienes se encuentran internados en el Hospital “Las Fuentes” de esa localidad... Este ataque está enmarcado por las acciones e investigaciones que la PFP lleva a cabo en Tamaulipas

en apoyo a las autoridades estatales y locales para enfrentar a la delincuencia organizada.¹⁴

Los hechos fueron presentados ante la CNDH por el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos, A.C. y dieron origen a la recomendación 048/2005, en la que se acredita que:

[...] los elementos de la Policía Federal Preventiva transgredieron el derecho a la vida en agravio de los señores Jorge Castillo Juan-
tos, José Reyes Avendaño García, Alberto Jorge González Arévalo
y Pedro Moreno Feria, este último elemento de la Policía Federal
Preventiva, así como el respeto a su integridad física, y se puso en
grave riesgo el derecho a la vida en perjuicio del agraviado Hernán
Alemán Serrato, y los derechos a la legalidad y a la seguridad ju-
rídica, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo
primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-
canos, toda vez que dichos servidores públicos ejercieron indebi-
damente el cargo que les fue conferido, al hacer un uso ilegítimo
de la fuerza y de sus armas de fuego.

Tijuana, Baja California. El indígena oaxaqueño Filiberto Girón Cisneros y Enrique Reyes Buenrostro fueron torturados por agentes de la Policía Federal Preventiva el 13 de diciembre de 2001. Presentaron su denuncia ante la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California (PDHPC), luego de haber sido dados de alta de la Cruz Roja local, donde permanecieron más de ocho horas para curarse las heridas oca-

¹⁴ Boletín de prensa de la PFP 131/05 que puede ser consultado en la página de Internet: www.ssp.gob.mx/application?pageid=pfp_sub_2&docId=4014.

sionadas por los golpes y las quemaduras que sufrieron con el agua caliente que les fue arrojada. Fueron torturados por integrantes de la PFP durante más de una hora en las instalaciones de la central de autobuses de Tijuana, de acuerdo con los testimonios que rindieron ante la procuraduría:

Me patearon en el pecho, en los muslos, en la cara y me tiraron agua caliente que sacaron de un bóiler blanco. El agua me la echaron en la cabeza y me escurría por la espalda. También me la echaron en la mano y las piernas... Me tenían arrodillado, y me amenazaban con el fusil, me decían que me iban a matar, que ya antes mataron a dos más y luego los tiraron rumbo a Tecate... Me acusaban de ser pollero, querían que les diera el nombre de unas personas que yo no conozco y al decirles que no sabía de qué me hablaban, no me creían y por eso me golpearon.¹⁵

Acapulco, Guerrero. Martha Ruth Adame Téllez interpuso una denuncia por los delitos de abuso de autoridad, lesiones, allanamiento de morada y tortura, contra agentes de la Policía Federal Preventiva que irrumpieron en su domicilio para detenerla el 29 de agosto de 2002. Su domicilio fue allanado por agentes de la PFP en el barrio de Petaquillas a consecuencia de una operación de investigación de las redes de grupos dedicados a la prostitución de menores de edad. Tres camionetas llegaron al lugar con 40 agentes de la PFP encapuchados y vestidos de negro, equipados con armas de alto calibre y reflectores, quienes catearon varias viviendas.¹⁶

¹⁵ Víctor Ballinas y Jorge Cornejo, "Torturan agentes de la PFP a indocumentado en Tijuana", *La Jornada*, 14 de diciembre de 2001.

¹⁶ Jorge Nava, "Acusa Martha Adame Téllez a la PFP de abuso, lesiones, allanamiento y tortura", *El Sur de Acapulco*.

Tijuana, Baja California, 21 de noviembre de 2003. Los agentes de la PFP Norberto Arellano Herrera, Rogelio de Jesús Blanco Rodríguez, Enrique Mateos Moreno, Gilberto Meraz Trejo y Benjamín Téllez Vega, entraron al domicilio del señor “MJV” cuando el señor “JLCH” se encontraba realizando trabajos de carpintería frente al domicilio del primero con unos amigos. De pronto, llegaron al domicilio del señor “MJV” alrededor de 12 personas vestidas de civil, ocho de las cuales lo esposaron y jalonearon hasta el interior de su departamento y le preguntaron dónde tenía la droga. Uno de esos individuos lo golpeó con un martillo de metal en el muslo, a la vez que le formulaba la misma pregunta y lo amenazaba diciéndole que no anduviera de chillón, o se atuviera a las consecuencias.

Posteriormente le infligieron diversas contusiones en todo el cuerpo con el mismo objeto. Lo tiraron al piso, le envolvieron la cara y la cabeza con una toalla, mientras le aventaban agua y le propinaban patadas en varias partes del cuerpo, todo ello durante aproximadamente 15 y 20 minutos, hasta dejarlo inconsciente.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la recomendación número 6/2006, dirigida al secretario de Seguridad Pública federal y al gobernador constitucional del estado de Baja California, en la que concluyó que:

[...] los elementos de seguridad pública mencionados en esta Recomendación incurrieron en actos de tortura en agravio del señor JLCH, a través de sus conductas de ejercicio indebido de la función pública; en consecuencia, le fueron vulnerados sus derechos a la integridad personal, legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 9.1, 17.1 y 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

5, 7.1 y 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4.2 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes; 1, 2, 3, 4, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; 3 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como 307 bis del Código Penal del Estado de Baja California, que en lo sustancial establecen que todo individuo tiene derecho a la seguridad personal, a que nadie puede ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes; a que se respete su integridad física, psíquica y moral.¹⁷

Aunado a lo anterior, también es importante señalar que la PFP se ubica en el décimo lugar entre las instituciones federales más referidas en cuanto a la comisión de violaciones a derechos con 146 expedientes de queja;¹⁸ y que la Secretaría de Seguridad Pública es la institución con mayor número de recomendaciones por parte de la CNDH en 2006, con un total de ocho recomendaciones emitidas relacionadas con la comisión de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Ahora bien, los tres casos señalados evidencian características comunes que nos permiten mencionar algunos puntos de preocupación respecto de la actuación de la PFP, subyacentes al modelo policial prevaleciente y con relación a la consolidación de la democracia en las instituciones:

1. La intervención de la PFP en situaciones de movilización social, en un contexto en el que los gobiernos locales se

¹⁷ Recomendación número 006/2006 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹⁸ Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos enero-diciembre de 2006, capítulo de protección y defensa de derechos humanos.

deslindan de las denuncias ciudadanas y contribuyeron al escalamiento de la violencia y a la radicalización de las posiciones. Entonces los criterios de competencia para solicitar la intervención de la policía federal no son lo suficientemente claros, de manera que ésta interviene en asuntos de una dimensión local frente a los cuales los gobiernos de los estados se ven rebasados.

2. El uso indiscriminado de la fuerza física y las armas de fuego. Aunado al carácter eminentemente político de las intervenciones antes descritas y al carácter subjetivo con que se decide la intervención de la PFP, es claro que los casos antes señalados evidencian un generalizado exceso en el uso de la fuerza y las armas por parte de las policías federales, a pesar de que los pasivos, según se ha constatado, se encontraban sometidos y no representaban una amenaza para los policías o terceros; más aún: no obstante la sumisión, algunos de ellos fueron víctimas de humillaciones y torturas mientras eran trasladados para ser presentados ante la autoridad competente.

En relación con el uso de las armas, se ha confirmado el uso de armas de fuego frente a grupos sociales desarmados en el momento de la intervención; también se ha constatado el uso deliberado de proyectiles que contienen gas lacrimógeno para dañar físicamente a los manifestantes.

Al respecto, es importante señalar que la CNDH, en sus diversas recomendaciones emitidas al titular de la Secretaría de Seguridad Pública, ha hecho hincapié en la necesidad de impartir capacitación a los elementos policiales en los temas del uso de la fuerza, incluidos los de servicios periciales, autodefensa, técnicas de detención y

sometimiento, aseguramiento, persuasión, negociación, mediación, comportamientos de multitudes y medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza, las armas de fuego y manejo del estrés.

3. La inexistencia de un adecuado sistema de rendición de cuentas. Los casos descritos también evidencian que en ninguno de ellos, hasta el momento, la institución ha tenido la capacidad ni el interés de sancionar las violaciones a derechos humanos cometidas, ni de informar respecto de los sujetos que intervinieron y la manera en que lo hicieron, lo cual, ya de entrada, representa un incentivo institucional para erradicar de la institución prácticas contrarias a los derechos humanos. Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar que, derivado del caso Atenco, el Centro PRODH solicitó, a través del Sistema de Acceso a la Información Pública Federal (SISI), que la PFP revelara los nombres de los elementos policiales participantes en el operativo implementado los días 3 y 4 de mayo. Al respecto, la mencionada institución manifestó que, de conformidad con el artículo 13 fracción I y IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dicha información se encuentra clasificada como reservada por considerarse que en ella se compromete la seguridad nacional; esto es:

[...] cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones de la federación, cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autorida-

des de los tres poderes de la Unión y de los órganos de autonomía constitucional...

Asimismo, de acuerdo con la argumentación de la Policía Federal Preventiva:

[...] cabe señalar que dicha información pone en riesgo la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y puede causar grave perjuicio para la prevención y persecución de los delitos, poniendo también en grave riesgo la vida y la seguridad del personal operativo que participa en las diversas tareas encomendadas en materia de seguridad pública.

Finalmente, manifiesta que dar a conocer la información relacionada con los datos personales de los policías que intervinieron en el operativo:

[...] vulneraría la seguridad de dicho personal dejándolo en un notorio estado de indefensión, provocando la factibilidad de que cualquier persona con fines diversos pudiese en determinado momento emprender acciones en contra de la seguridad, integridad o hasta la vida del personal y sus familias, causando un daño probable.

Más aún: en mayo del presente año, la Secretaría de Seguridad Pública federal otorgó estímulos económicos por más de tres millones de pesos a los agentes de la PFP que participaron en el operativo de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y Atenco. La dependencia “premió así tanto el riesgo que consideran corrieron los agentes federales como los resultados de ambas intervenciones”. De acuerdo con la SSP, “los estímulos se otorgaron con base en el análisis que realizó el Comité de Estímulos que es el órgano

colegiado para evaluar las acciones sobresalientes y demás actos meritorios que realicen los miembros de la corporación”.¹⁹

Ello permite inferir fundadamente que la PFP se encuentra lejos de establecer mecanismos que censuren las actuaciones violatorias de sus elementos. Tanto el marco legal de acceso a la información federal como los premios económicos otorgados a los policías son incentivos que favorecen usos desmedidos de la fuerza sobre los sectores considerados como “enemigos del Estado”. En esta lógica, las violaciones a derechos humanos cometidas por la policía federal son el resultado del funcionamiento institucional que estimula la transgresión de la legalidad, razón por la cual la institución buscará respaldar a los involucrados cuando este tipo de hechos sean denunciados.

Conclusiones

1. La Policía Federal Preventiva es una institución policial militarizada, lo cual, independientemente de los resultados positivos que puedan ser constatados en términos de combate a la inseguridad, representa un peligro importante para la consolidación de la incipiente democratización de las instituciones policiales en México.
2. Asimismo se ha confirmado que, desde la creación de la PFP, los hechos violatorios de derechos humanos más visibles que ha protagonizado se enmarcan en un contexto de efervescencia social.

¹⁹ “Premian con tres millones de pesos a policías por incursión en Atenco y siderúrgica”, *El Universal*, 24 de mayo de 2007, p. 14.

3. Su competencia en situaciones locales es discrecional y decidida por el titular del Poder Ejecutivo federal.
4. Los casos descritos evidencian un sistemático exceso en el uso de la fuerza y de las armas de fuego en detrimento de la integridad personal y la vida de los ciudadanos.
5. Aunado a su carácter militar y a las graves violaciones a derechos humanos por parte de la PFP, la falta de controles efectivos de rendición de cuentas en materia de su uso de la fuerza, la implementación de operativos y sanciones internas, así como una complicidad institucional respaldada por la protección que le otorga la excepción del artículo 13 de la Ley de Acceso a la Información Pública Federal.

Por lo anterior, a propósito de la intención del Poder Legislativo de iniciar las acciones necesarias para la reforma del Estado, es fundamental que no se deje de lado la tarea señaladamente urgente de impulsar un proceso de reforma profunda en materia policial y de seguridad pública. Y que para ello se inicie el proceso de la desmilitarización de las instituciones y la implementación de controles civiles a la labor policial. Tarea en la que deben ser contemplados los siguientes aspectos:

1. La gradual desmilitarización de la Policía Federal Preventiva.
2. La creación de un mecanismo de participación y monitoreo ciudadano, en la propia PFP, que vigile las actividades policiales cotidianas y oriente un entrenamiento policial civil, eficaz y respetuoso de los derechos humanos en el desempeño de las tareas de seguridad interna.
3. Como parte de la reglamentación interna, adoptar medidas que normen el uso de la fuerza por parte de los

cuerpos policiales de los tres ámbitos de poder: los lineamientos establecidos en el código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por parte de oficiales de seguridad pública. Ambos adoptados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

4. Crear un organismo federal con personalidad jurídica, autonomía y temporalidad establecida, que conduzca una reforma democrática del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la policía, con amplia participación de organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil en general.
5. Ampliar los mecanismos de protección del policía mediante la creación del ombudsman del policía, o bien otorgar facultades al sistema público de protección a los derechos humanos para que cumpla con esta función a través de una visitaduría especializada en atender quejas de los elementos policiales.

La política de capacitación básica de agentes de la Policía Federal Investigadora en México*

José Arturo Yáñez Romero

Un problema estructural de las instituciones mexicanas de justicia penal es la profesionalización de su personal sustantivo. Particularmente crítico es el tema de la formación básica o inicial para ingresar a las organizaciones públicas de justicia penal. En el caso del personal que debe ejercer la función de agente ministerial, así como en el caso de la función de policía investigadora, la sociedad y el gobierno mexicano han sido notablemente omisos en la creación y desarrollo de la institucionalidad académica

* Este texto es un subproducto de la investigación “Modelo de investigación científica para la procuración de justicia en el Distrito Federal: medios de investigación y de prueba”, que el autor realiza en el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Debido a su carácter exploratorio y casuístico, aquí sólo se presentan resultados descriptivos sin analizar efectos sistémicos y estructurales del modelo de justicia penal. Tales efectos se analizarán en la investigación señalada. De igual manera se tendría que analizar con detalle el contenido de los respectivos programas de capacitación y formación por cada materia o analizar la calidad docente de los instructores, etcétera, para dar cuenta cabal del grado de cumplimiento de los objetivos formales de la política educativa de la Procuraduría General de la República.

(programa básico y cursos de especialización, profesores, instructores, instalaciones, desarrollo pedagógico, técnico y didáctico, bibliografía, grados, etcétera) para su formación, actualización y especialización con alta calidad y reconocido desempeño profesional.¹

Sólo en los últimos 11 años, a partir de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de manera discontinua y muchas veces improvisada, algunas procuradurías de las entidades federativas del país han generado o patrocinado la creación de cursos básicos o iniciales para aspirantes a agente del Ministerio Público, pero son escasas aquellas donde dichos cursos son antecedentes o requisito indispensable para ingresar al cargo. Claro que todas las leyes orgánicas de las procuradurías otorgan al procurador la facultad de conceder el nombramiento de Ministerio Público o de policía investigador sin que el nuevo funcionario haya acreditado los cursos oficiales, incluso en las procuradurías donde existe el servicio civil de carrera (Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, etcétera). Ésta, sin duda, es una de las vertientes estructurales que, por no estar bien cimentadas y construidas, explican varios de los problemas constitutivos del actual modelo de policía investigadora, identificados desde hace más de 60 años. Para ilustrar esta tendencia nacional

¹ Uno de los ejemplos más dramáticos es el hecho de que desde 1917 y hasta hoy (2007), cuando se crearon las figuras constitucionales del Ministerio Público y de la Policía Judicial como órganos únicos de investigación de delitos, ninguna universidad pública o privada incluye la enseñanza de la metodología de la investigación científica en sus programas de licenciatura en derecho, de donde egresan los abogados que ejercen en las procuradurías como responsables de la investigación de los delitos. *Cfr.* José Arturo Yáñez Romero, *Modelo de investigación científica para la procuración de justicia en el Distrito Federal: medios de investigación de prueba*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2006.

que incluye el ámbito de las entidades federativas (fuero común), podemos iniciar el estudio de las tradiciones y condiciones de formación básica de los Agentes de la Policía Federal Investigadora (APFI) de la Procuraduría General de la República (PGR).

A pesar de la mala imagen de la policía federal investigadora desde la década de 1950, en las políticas de formación escolarizada básica o mínima de agentes de la policía federal investigadora, la PGR ha mostrado, durante décadas, serias y reiteradas insuficiencias. Tradición que hoy sigue imperando. Una de ellas es la de mantener un perfil heterogéneo en las modalidades de capacitación que hasta la fecha no ha podido superar los 12 meses de enseñanza que ha tenido ocasionalmente. La hipótesis es que a mayor cantidad y variación en la duración y contenido de los cursos de capacitación y formación básica, serán menores las probabilidades de crear e institucionalizar el perfil profesional de los agentes de la policía investigadora.

Así, este es un breve estudio exploratorio de algunas características de la capacitación básica aplicada por la PGR en la formación de los APFI, para delinear algunos rasgos básicos de la política de capacitación de policías investigadores del gobierno federal mexicano.

El inicio

La nueva Constitución de 1917 implicó una gran reforma en el modelo de justicia penal de México. Sin embargo, el resultado fue un conjunto abigarrado con elementos nuevos, otros antiguos y algunos más sólo modificados o adoptados de distintos modelos internacionales. De manera poco congruente, se mezclaron elementos institucionales de justicia y organización penal disímbo-

los y así quedó constituido el sistema de justicia penal emanado de la Revolución mexicana.

Aun con todos los cambios y las nuevas necesidades que implicaba crear una institución surgida de esa gran reforma institucional de justicia, en la realidad muchos mecanismos y elementos funcionales del nuevo diseño institucional no se crearon ni se aplicaron de manera inmediata ni sistemática. Muchas transformaciones funcionales y organizacionales previstas en el nuevo modelo de justicia penal tardaron décadas en surtir algún efecto y las que sí se adoptaron inmediatamente se fueron “acomodando” a la realidad existente, sobreviviendo así bajo nuevas instituciones penales, muchas de las lógicas, prácticas y significados del modelo de justicia penal antiguo.

En el caso de la creación del órgano administrativo federal auxiliar del Ministerio Público en la realización de la investigación de los delitos federales, la reforma preveía realizar una operación mayúscula: quitarle a todos los servidores públicos que legalmente podían ejercerla, cuando así se requiriera, la antigua función de policía judicial, y concentrarla en un nuevo órgano administrativo de investigación denominado *Policía Judicial Federal*.²

² Sin que hasta ese momento existiese en el país un órgano específico de policía investigadora, el Código Federal de Procedimientos Penales entonces vigente, otorgaba la función de policía judicial de la federación (es decir, la facultad de buscar información y evidencias relacionadas con un posible delito para los jueces penales federales) a varios funcionarios federales: I. Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero; II. Los capitanes, maestros y patrones de embarcaciones mexicanas; III. Los administradores de aduanas, los comandantes de la gendarmería fiscal y los jefes de secciones aduaneras; IV. Los pilotos mayores de los puertos; los empleados públicos que en el distrito y territorios federales, o en los estados, desempeñen las funciones de policía judicial en el fuero común, quienes obrarán como auxiliares de la federal;

Desde ese momento genésico no se instauró ningún programa de capacitación ni formación profesional para quienes serían los agentes policiales y tampoco se estableció ningún grado escolar como requisito laboral, mientras que el requisito escolar para los agentes del Ministerio Público, que deberían ejercer como jefes de los agentes de la policía investigadora, fue el título universitario de abogados.

Esto originó una diferencia estructural de origen, pues el requisito de escolaridad para ingresar como agente policial federal investigador se mantuvo como el más bajo durante casi 90 años para ejercer alguna de las tres funciones sustantivas en la PGR. Si desde esa fecha, y aun antes, era necesario tener licenciatura en derecho para ingresar como agente del Ministerio Público y aquellos que aspiraran a fungir como peritos debían acreditar algún título sobre la materia de su especialidad, para el trabajo policial investigador no hubo requerimiento alguno en el principio, generando así un desbalance de profesionalidad.

Después de 1917, en la Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 1919, el legislador siguió sin establecer requisitos de acreditación de escolaridad para ingresar o desempeñarse como APFI ni se creó alguna instancia académica para la capacitación o formación de los agentes policiales.

Fue 24 años después, en la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1941, cuando por primera vez se establecieron cuatro requisitos para ser APFI (mexicanos, acreditar buena conducta, sustentar examen de conocimientos legales), entre ellos haber concluido la escolaridad primaria (seis años). No obstante,

VI. Los representantes del Ministerio Público federal; VII. Los jueces de distrito; VIII. Los magistrados de circuito cuando a ellos corresponda la instrucción de un proceso; y IX. Todos los funcionarios a quienes por disposición de la ley esté encomendada una instrucción.

cualquier persona que ya formara parte de la procuraduría podía ser nombrada agente de policía investigadora por el procurador. Al mismo tiempo se estipuló que la institución policial debía ser preparada convenientemente mediante el adiestramiento físico y el aprendizaje de elementos jurídicos e idiomas, así como de la técnica policiaca. Sin embargo, no se preveía la creación de la instancia que debiera realizar tal preparación.

Posteriormente, la ley orgánica de 1955 refirió cinco requisitos para los agentes policiales (ser mexicanos, sustentar examen que demuestre conocimientos para su labor, acreditar buena conducta, cumplimiento del Servicio Militar Nacional) y como requisito escolar se pedía haber culminado la educación primaria.

Es notable que siendo su función constitucional auxiliar directamente al Ministerio Público en la investigación de delitos federales, no se hubiera considerado desde el principio como requisito el nivel de licenciatura para el trabajo policial investigador, así como extraño es que la formación de agentes investigadores no haya sido planeada con mayor seriedad y profesionalidad educativa por el gobierno mexicano, mediante algún departamento o unidad administrativa especializada en la capacitación policial.

Aunque poco probable, es posible que hubiera agentes policiales con mayor nivel académico que el de la mera primaria, pero la norma era educación básica. Así, son explicables las dificultades de los agentes investigadores con la interpretación y aplicación de las normas jurídicas que supuestamente debían regir su conducta y la aplicación de las técnicas de investigación que sólo son enseñadas a nivel licenciatura.

El primer intento federal por crear una instancia dedicada a la capacitación policial tuvo lugar con la creación de la Unidad de Capacitación de la PGR, que se encargó de esas tareas entre 1972 y 1974, pues en ese último año se creó el Instituto Técnico para

capacitar al personal de la institución. A partir de 1979 y hasta 1984, el Instituto Técnico desarrolla el Programa de Formación de Agentes de la Policía Judicial Federal (como se denominaba entonces a los APFI), pues en 1985 se transfirió esa función al Instituto Nacional de Ciencias Penales.³

El primer ejercicio documentado de formación inicial o básica de los APFI, son los cursos impartidos entre 1979 y 1986 en el Instituto Técnico de la Procuraduría General de la República. El programa estaba compuesto de 18 asignaturas con duración total de 493 horas bajo el cual se formaron 20 generaciones de policías investigadores.

En 1983 una nueva ley orgánica de la PGR establece que para pertenecer a la procuraduría como agente de la policía judicial, se deben acreditar los requisitos establecidos, aprobar los exámenes correspondientes y participar en los concursos de oposición.

Precisamente en 1984⁴ se estableció como requisito contar con la preparatoria terminada para ser policía federal, pues hasta ese año sólo se requería la educación primaria. Transcurrieron así 67 años durante los cuales el máximo requisito de educación formal

³ Ignacio Carrillo *et al.*, *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal mexicana*, Inacipe, México, 1992. Los autores mencionan que antes de 1972, cuando se creó la Unidad de Capacitación, esta función había estado a cargo de la Unidad de Organización y Métodos de la propia PGR. Debe puntualizarse que la creación de la Unidad de Organización y Métodos (UOM) tiene lugar a raíz del Acuerdo sobre Reforma Administrativa de enero de 1970.

⁴ En enero de 1983 el presidente de la república, ante el gran malestar social propiciado por la reiterada actitud violenta, delictiva y violatoria de los derechos de los ciudadanos por parte de las inconstitucionales policías “políticas”, tanto del orden federal (Dirección Federal de Seguridad) como la del gobierno de la ciudad de México, decide suprimirlas. Sobre la formación y capacitación de estos agentes de “seguridad nacional” aún está por realizarse una investigación. Algunos agentes de la agrupación de policías de la ciudad

para fungir como policía federal investigador fue haber terminado la escuela primaria o elemental. Al mismo tiempo, las leyes orgánicas han otorgado al procurador federal la facultad de nombrar a casi cualquier mexicano como agente policial investigador.

La PGR suprimió el Instituto Técnico en 1985 y transfirió temporalmente sus funciones de capacitación al Instituto Nacional de Ciencias Penales.⁵ Según el procurador de ese momento, al concluir el año 1986, 75 por ciento de las plazas de la Policía Judicial Federal estaba cubierto con egresados de los cursos creados e impartidos por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe) y el Instituto Técnico de la PGR. Ese mismo año, como parte del Inacipe, se creó la Unidad de Formación de la Policía Judicial Federal, que se transformaría, hacia 1990, en el Instituto de la Policía Judicial Federal; de manera que entre 1986 y 1996 se capacitó a los agentes policiales bajo cuatro modalidades diferentes de cursos de formación inicial (Tabla 1).⁶

Debido a situaciones nunca aclaradas de manera racional, el procurador Jorge Carpizo decidió clausurar el Inacipe y el Instituto de la PJJF en 1992 y convertirlos en el Instituto de Capacitación de la PGR que impartió los cursos de capacitación básica hasta 1996. Ese mismo año un nuevo procurador reinauguró el Inacipe y el

de México, llamada División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (último nombre del antiguo servicio secreto), es enviado a trabajar en la Policía Judicial Federal y la mayoría van a la Policía Judicial del Distrito Federal. Todo lo anterior genera los cambios en las políticas de formación y de requisitos laborales para los APFI que estamos aquí describiendo.

⁵ Carrillo *et al.*, *Hacia la profesionalización de la policía... op. cit.*

⁶ *Idem.* El contenido de la tabla hasta 1993 pertenece a la obra citada. Los datos de 1995 y 1996 en realidad deben ser ponderados, pues el programa de Formación Inicial para Agentes de la Policía Judicial Federal incluía 650 horas de “práctica” durante tres meses en áreas policiales operativas; es decir, en realidad se tenían un curso de seis meses con 1 180 horas clase y quizá

Tabla 1. Cursos de Formación Inicial de la Policía Judicial Federal
1979-1996

	1979-1986	1986-1989	1990	1990-1993	1995-1996
Duración (meses)	6	6	4	6	9
Horas/clase	493	840	722	1 290	1 830
Asignaturas	18	29	32	50	(?)

Fuente: Procuraduría General de la República, en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprezpl.htm>

Instituto de Capacitación es reconstituido en la propia PGR de manera independiente al Inacipe y en instalaciones propias.

Durante 1995 el Instituto de Capacitación desarrolló el Programa de Formación Inicial para Agentes de la Policía Judicial Federal, con un total de 1 830 horas de clase durante nueve meses en tres fases. La primera, con duración de cuatro meses, conformada por la impartición de las materias correspondientes a las áreas jurídica, ético-policial, de criminología, criminalística, técnico-policial y de organización y sistemas; la segunda, con una duración de dos meses, consistió en adiestramiento policial mediante sesiones teórico-prácticas, en las instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional y la tercera consistió en 650 horas de prácticas (enseñanza tutorial) en las áreas operativas, durante

menos, pues dos meses del programa consistían en adiestramiento policial mediante sesiones teórico-prácticas en instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional. Esta especie de militarización de un órgano civil implantada por el procurador Jorge Carpizo, incomprensiblemente también fue sufrida por los aspirantes a agentes del Ministerio Público de la federación. Es probable que el curso de capacitación inicial de 1994 sufriera cambios recurrentes los siguientes tres años.

tres meses. Con esta última fase se pretendía lograr una “rápida adaptación del egresado al ambiente laboral, con una definición más precisa de su perfil profesional”.⁷

En 2005 y 2006 se impartió el curso básico de mayor duración en el pasado inmediato, pues era de un año; mismo que describimos a continuación en su contexto histórico. Sin duda ha sido el de mayor interés y contenido.

El curso amplio impartido por el ICAP con 12 meses de duración y 75 asignaturas de contenido,⁸ se desarrolló en seis etapas: un cuatrimestre de tronco común, tres bimestres, un mes de prácticas en El Caracol, Guerrero, y un mes de prácticas en áreas de adscripción (AFI, VG, Cenapi, SIEDO). El curso, que en realidad era de 10 meses en aula, muestra un serio déficit, pues contiene sólo 12 asignaturas relativas a investigación. Esto significa que, sin considerar horas/clase, este curso para formar investigadores policiales ocupa sólo 16% en contenidos teóricos y técnicos de metodología y técnicas de investigación (en la Tabla 2 aparecen las 12 materias relevantes en cursivas y también a pie de página).

Sin duda son necesarias casi todas las asignaturas de los programas de formación básica, pero debería equilibrarse el contenido de los métodos y técnicas de investigación, de manera que aporten a quienes los cursan los elementos para cumplir con su

⁷ La información sobre la formación básica en el ICAP entre 1997 y 2000 no se encuentra disponible. Adicionalmente debe anotarse que para efectos de este breve estudio hemos omitido señalar los otros requisitos con los que deben contar los aspirantes a ingresar a los cursos básicos (no haber sido policía anteriormente, etcétera) y los procedimientos de selección a los que son sometidos.

⁸ Para tener una referencia sobre la duración de los cursos de formación básica en otros países se puede mencionar el caso de Chile, donde el curso básico de agentes de la Policía de Investigaciones es de tres años.

Tabla 2. Curso de 12 meses para la formación inicial de AFI's 2005

Asignaturas del tronco común cuatrimestral*

<i>Metodología de la investigación policial</i>	<i>Entrevista policial</i>	Computación	Ética y valores policiales
Derechos humanos	Derecho penal y procesal penal	Criminología	Victimología
<i>Criminalística de campo</i>	<i>Psicología policial y criminal</i>	Educación física	Defensa personal
Orden cerrado	Taller de ortografía y redacción	Taller de fotografía	

* Bimestre uno: Delitos federales, Estructura orgánica de la PGR y responsabilidad administrativa de los servidores públicos, *Investigación de delitos cibernéticos y de lavado de dinero*, Criminalística, Sociología, *Fuentes de información*, Redacción de informes de investigación, *Taller de investigación policial*, *Vigilancia y seguimiento*, Conocimiento y manejo de armas, Educación física, Defensa personal, Orden cerrado, Taller soporte básico de vida y Computación.

Bimestre dos: Delitos federales, Delincuencia organizada, *Estudio de organizaciones delictivas*, Seguridad pública y nacional, *Inteligencia policial*, Redacción de informes de análisis táctico, Taller de análisis táctico, Criminalística, *Identificación de drogas*, Conocimiento y manejo de armas, Educación física, Defensa personal, Prácticas de supervivencia policial, Orden cerrado y Computación.

Bimestre tres: Delitos federales, Cumplimiento de mandamientos judiciales y ministeriales, Criminalística, Diseño de operativos y técnicas policiales, Redacción de informes y operaciones especiales, Explosivos, Protección a funcionarios, Conocimiento y manejo de armas, Educación física, Defensa personal, Rapell, Orden cerrado y Computación.

Un mes en la Base de Operaciones El Caracol: Cumplimiento de mandamientos judiciales y ministeriales, Taller de estrés, *Identificación de drogas*, Radiocomunicación, Conocimiento del helicóptero, Operativos especiales, Orden disperso, Orientación, Lectura de cartas y navegación terrestre, Desplazamientos individuales, Caminata a campo traviesa, Preparatoria de tiro, Tiro a fuego real con pistola, fusil y nocturno, Educación física, Paso de pista de adiestramiento, Rapell y Actividades deportivas.

Fuente: Procuraduría General de la República, *Quinto Informe de Labores*, 2005.

función constitucional investigadora. Así, por ejemplo, se podría omitir o reducir a su mínima expresión la “asignatura” titulada Orden cerrado, que se impartió durante 10 meses y cuyo contenido pedagógico y didáctico no es otro que el de aprender y saber marchar. Asimismo, debe considerarse que para la debida ejecución de todas aquellas actividades no investigadoras que realizan los Agentes de la Policía Federal Investigadora (APFI) como parte de su institucionalidad, en efecto, deben recibir capacitación específica. No obstante, aquel desbalance y estas necesidades no deben ser el motivo extraacadémico o extralógico para diseñar e impartir cursos que no correspondan a un perfil específico de egresado acorde con una función laboral sustantiva, pues de no ser así resultaría que todas las asignaturas o ninguna en especial serán relevantes para llevar a cabo cualquier acción en el marco de las múltiples “necesidades del servicio”.

Sin embargo, la política de desestructuración e improvisación permanente de los planes y programas de capacitación básica como política educativa de la PGR se acentuó durante el inicio del sexenio del presidente Fox. En este año, además, la política desestructurante de un perfil académico único alcanzó mayores dimensiones, pues también afectó a la propia institución policial: la Policía Judicial Federal se transforma en Agencia Federal de Investigación (AFI), bajo la consigna de crear, ahora sí, una policía con bases científicas, comparable al FBI y a Scotland Yard (ni más ni menos).

¿Cómo se operó esa audacia propositiva en el terreno de la formación básica del nuevo agente de la Policía Federal Investigadora que dejaría atrás los “vicios y el empirismo” de la antigua Policía Judicial Federal? ¿Cuál fue la nueva política que dejaría atrás las continuas improvisaciones académicas y sustentaría un solo programa básico? ¿Cuál sería el plan articulador que daría coherencia a la formación del nuevo perfil del policía científico?

Las grandes promesas de cambio enarboladas por la nueva administración de la PGR, que tomó el timón de la institución en diciembre de 2000, pronto se pondrían a prueba en el caso de los cursos de formación inicial o básica.

Hacia finales de 1999 se publicó la convocatoria para el Curso de Formación Inicial de Agentes de la Policía Judicial Federal, generación 2000-2001 que inició en febrero de 2000 y culminó en 2001; es decir, la duración del curso fue de 12 meses y de él egresaron 102 agentes. Pero al iniciar la administración federal 2000-2006, el curso básico sufrió un revés: fue sustituido por otro de nueve meses.¹⁰

Según la información obtenida en la página de Internet de la PGR, desde 2000 hasta mediados de 2007 han sido “capacitados 2 mil 982 personas como agentes de investigación policial bajo cinco diferentes programas” (como se aprecia en la Tabla 3).

Empero, si la Tabla 3 muestra muchas decisiones poco racionales en términos académicos por la diversidad de la duración de los cursos, en realidad oculta un hecho más caótico y dramático por sus alcances institucionales, académicos, profesionales, económicos y operativos: durante 2001 se impartieron en el ICAP cinco diferentes programas de formación básica para APFI;¹¹ es

¹⁰ En 2002 nuevamente se genera un cambio jurídico y el Instituto de Capacitación adquiere categoría de órgano desconcentrado de la PGR, ahora con la denominación de Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal (ICAPPJF), con la misma función de realizar los cursos de formación inicial y otras modalidades para policías federales investigadores (además de formar peritos técnicos en criminalística).

¹¹ Aunque el programa de PJF era responsabilidad de la administración federal 1994-2000, en el análisis el programa debe considerarse como un *continuum* de la política académica de la PGR que la nueva administración vendría a radicalizar. En todo caso la responsabilidad de las políticas de formación básica y de los cambios es institucional, ya sea que quien las promueva sea el procurador federal, el director de la AFI, el Consejo de Profesionalización o, ahora, el secretario de Seguridad Pública federal.

Tabla 3. Formación y egreso de agentes federales investigadores en el ICAP 2000-2007*

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Duración (meses)	5	4	6	6	12	12	6
Asignaturas	77	16 / 47	47	46	76	76	59
APFI's	1 187	1 950	882	275	122	197	335

* La información de esta tabla se obtuvo en la página web: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/servicio%20de%20carrera/ingreso/icap/cur-sos%20que%20imparte.asp> (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2007).

Fuente: PGR, periodo del 1 de diciembre de 2000 al 30 de agosto de 2007.

decir, durante el mismo año, en la misma institución, se formaron 1 192 (la cifra en la Tabla 3 señala 1 187 egresados) personas en cinco grupos policiales con cinco perfiles básicos diferentes para la misma función, lo cual constituye un “récord” de mala planeación educativa difícil de superar. La desestructuración académica sistemática de un perfil de formación básica de APFI (con el efecto consecuente de no articular una institucionalidad profesional) vuelve a manifestarse en el siguiente hecho: el programa de formación de policías para la “nueva” AFI, creado totalmente por la administración federal entrante en el año 2000, también fue cambiado, en menos de dos años, tres veces en su duración (3, 5 y 4 meses), lo cual constituye el segundo “récord” difícil de superar (pero no imposible), como se aprecia en la Tabla 4.

Siguiendo con la tradición, la administración federal 2006-2012 ha aplicado una nueva desestructuración institucional integral: a) en 2007 los APFI son extraídos de su adscripción legal y constitucional desde 1917, la PGR, y enviados a la Secretaría de

Tabla 4. Formación Inicial de Agentes de la Policía Federal Investigadora 2001-2002*

	2001			2002	
Curso	2000-2001 Curso de Formación Inicial de Agentes de la Policía Judicial Federal	Curso de Formación Inicial de Investigadores de Delitos Federales; tercera y cuarta generación		Curso de Formación Inicial de Agentes de la Policía Federal Investigadora: 2000-2001, 2001-2002.	Curso de Formación Inicial de Agentes de la Policía Federal Investigadora, 2002-1
Duración	12	9	6	3	5 4
Egresados	103	44	34	468	543 348

* El Curso de Formación Inicial de Agentes de la Policía Judicial Federal, generación 2000-2001, inició el 24 de enero de 2000 y concluyó el 27 de enero de 2001. El Tercer Curso de Formación Inicial de Investigadores de Delitos Federales, generación 2000-2001, inició el 3 de abril de 2000 y concluyó el 27 de enero de 2001. Información en la página Internet: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales%202000-2006.asp>.

Fuente: Procuraduría General de la República, Primer Informe de Labores, 2001; Segundo Informe de Labores, 2002.

Seguridad Pública, cuyo anterior jefe es ahora el titular de dicha secretaría; *b*) se les “fusiona” con la Policía Federal Preventiva bajo la nueva oficina de la Secretaría de Seguridad Pública federal (SSP) denominada Instancia de Coordinación de la Policía Federal; *c*) aunque formalmente no desaparece su denominación oficial como órgano de la PGR (Agencia Federal de Investigación, AFI),¹² se les aglutina con el nombre genérico de Policía Federal;

¹² Después de un año de estudios, el 31 de agosto de 2007, las 300 personas que constituyen la última generación de egresados del Curso de Formación Inicial de Agentes Federales de Investigación, terminaron su capacitación a cargo del ICAP, órgano desconcentrado de la PGR. Sin embargo,

d) el curso básico de APFI, ahora bajo la responsabilidad de la SSP, se denomina “Curso de Formación Inicial para Integrar la Policía Federal con perfil investigador”.

El nuevo curso, impartido desde el 1 de julio de 2007, cuenta con 615 alumnos; la convocatoria señala seis meses de duración, pero en realidad es de tres meses, ya que está dividido en dos partes. La teórica de tres meses (aula) y prácticas policiales durante un tiempo similar (en las áreas “operativas”).

Los aspirantes cursan un total de 720 horas, es decir, diariamente, durante 60 días, tendrán 12 horas de clases.¹³ Con esta reducción al mínimo de horas y contenidos, la actual administración federal promete la “conformación de una policía federal

al presentarse a la PGR para su contratación como policías investigadores, se encontraron con la ilegal e irracional explicación de que ya no serán contratados en esta institución: “el director de la AFI, Patricio Patiño, les hizo saber que no existían las plazas ni el presupuesto necesario para instalarlos como agentes investigadores por lo que, a cambio, les propuso que podrían trabajar en la Policía Federal Preventiva en el mismo perfil de investigador. Los egresados rechazaron esa oferta y en el segundo día de protestas acudieron a la Secretaría de la Función Pública para exponer una queja formal en contra de la PGR”. Fuente: http://www.suracapulco.com.mx/nota1.php?id_notas=24587

¹³ *La Jornada*, 26 de agosto de 2007: “En lo que se denomina formación básica, la única asignatura que tiene horas de práctica es la denominada ‘uso racional de la fuerza’; sin embargo, en el área técnico policial, el mayor número de horas está dedicado a ‘armamento y tiro policial’, con 10 horas de teoría e igual número de práctica; asimismo, se destinan un total de 33 horas para ‘técnicas de defensa personal’, 10 de teoría y 23 de práctica. Por lo que hace a las asignaturas relacionadas con el área de investigación, el mayor número de horas, 45, está destinado al ‘ciclo de inteligencia, todas ellas de teoría, mientras a ‘técnicas de vigilancia, seguimiento y coberturas’, con 10 de teoría y otras tantas de práctica”. En: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/26/index.php?section=politica&article=011n1pol> (fecha de consulta: 4 de diciembre, 2007).

científica altamente capacitada”.¹⁴ Esta modalidad, junto con los dos cursos de 2001 (véase Tabla 3), es sin duda la más breve con la que se haya capacitado en aula a APFI, por lo menos durante los últimos 30 años.

La elevación del requisito escolar (primaria-preparatoria-preparatoria y licenciatura al 50%-licenciatura terminada)¹⁵ es una variable que apunta a poder ser caracterizada como arbitraria, por lo menos en los siete años recientes, pues ni los contenidos son más complejos ni el salario ofertado (11 mil pesos, que ya se ofrecían desde la convocatoria de 2003) es mayor, ni se ofrece una mayor jerarquía (al ingresar a la institución obtienen el grado más bajo de la escala policial federal como agentes C). En las convocatorias a los cursos de formación inicial de 2001, el requisito escolar de ingreso seguía siendo educación media superior (preparatoria), pero también se estableció la opción para quienes pudieran acreditar ser pasantes en estudios de nivel superior (licenciatura). En septiembre de 2003 ese requisito fue cambiado, pues el requerimiento escolar mínimo consistió en acreditar el 50% de los créditos de estudios de licenciatura con promedio mínimo de siete para poder ingresar al Curso de Formación Inicial

¹⁴ Véase en el Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón 2007, en: http://www.informe.gob.mx/1.3_SEGURIDAD_PUBLICA/

¹⁵ Los aspirantes pueden provenir de cualquier área o disciplina del conocimiento de la educación superior o licenciatura (medicina, contaduría, abogacía, ingeniería, etcétera). Al especificarse que se aceptan personas con estudios superiores o que acrediten haber cursado sólo la mitad de la licenciatura (“carrera”), significa que, formalmente, sólo tienen acreditada la escuela preparatoria o bachillerato. Cuando se solicita que hayan concluido totalmente sus estudios superiores (licenciatura), significa que no es necesario que posean la licenciatura, es decir, que hayan presentado su tesis o que tengan el promedio necesario para obtenerla.

de Agentes Federales de Investigación.¹⁶ En la más reciente convocatoria (julio 2007), el requisito escolar es cubrir la totalidad de los créditos de una licenciatura o estar titulados. La nueva sede para impartir cursos probablemente será la recién creada Academia Superior de Seguridad Pública.

Respecto al nombre y al contenido de los cursos básicos de APFI, cuyos conocimientos, técnicas y habilidades deben estar relacionados esencialmente con su función principal, que es investigar los delitos del orden federal, las asignaturas o materias relativas a esta función, incomprensiblemente son escasas en todos los cursos con información disponible. Hoy, que las autoridades federales declaran que las policías deberán actuar conforme a protocolos internacionales, hay que mencionar que primero se deben crear protocolos nacionales y formar a los aspirantes de acuerdo con los requerimientos y principios contenidos en tales instrumentos. El gobierno federal, que no ha sabido formar un perfil profesional genérico de policía federal investigador, primero debe plantearse la estabilidad en la formación básica. Después será posible migrar a protocolos universales.

Conclusión

Tanto en el periodo inicial 1986-1996, con cuatro programas distintos, como en el periodo 2000-2007, con más de ocho programas de formación y capacitación inicial distintos, más de ocho reestructuraciones organizacionales en los órganos capacitadores y tres reestructuraciones-desestructuraciones del propio órgano

¹⁶ Procuraduría General de la República, en: <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/delega03/si020903dpe3534.htm> (consultado el 1 de diciembre de 2007).

de la función de Policía Federal Investigadora (PJF-AFI-PF), la política de capacitación y formación inicial de APEFI del gobierno federal mexicano ha sido poco menos que desastrosa.

Esta política aplicada por la PGR y ahora por la SSP ha mostrado una rara consistencia desestructurante de programas, objetivos, asignaturas, funciones y resultados académicos, laborales, profesionales e institucionales de corto y largo plazo.

Después de casi 30 años de diseñar, aplicar y evaluar los resultados obtenidos por los muchos cursos básicos impartidos, hoy no se cuenta con un curso modelo, ni con libros o apoyos pedagógicos y didácticos propios de ese curso; y no existe un perfil de egresado acorde al perfil profesional de la función institucional.

El enfoque de los cursos no está centrado en la función sustantiva de la policía investigadora, que es investigar los delitos federales, sino en una suerte de capacitación para la “multifunción”, que incluye saber marchar. Asimismo, la política capacitadora (curso de seis meses) del gobierno federal, en continuidad con la desestructuración, es totalmente opuesta a los fines declarados (profesionalidad, científicidad, eficiencia, etcétera).

Los resultados adversos a la sociedad, a la institución y a los APEFI son responsabilidad de quienes han estado aplicando tales decisiones. Por tanto, es necesario cambiar radicalmente esta política que durante los últimos 30 años ha sido incapaz de crear los policías investigadores que México necesita.

Acerca de los autores

Arturo Alvarado Mendoza

Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología; profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. También ha sido director de la asociación civil “Democracia, Derechos Humanos y Seguridad”.

Ha sido profesor invitado de las universidades de Brown, sobre América Latina y del programa especial de estudios urbanos y regionales, en el Massachusetts Institute of Technology.

Entre sus publicaciones destacan *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de Derecho* (2001) y *La reforma de la justicia en México* (El Colegio de México, 2008).

Efrén Arellano Trejo

Maestro en Comunicación por la UNAM, con especialidad en Comunicación Política. Actualmente es investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Dipu-

tados, donde está a cargo de la línea de investigación en materia de seguridad pública.

Es coordinador del libro *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia* (CESOP, 2007) y autor de diversos ensayos en la materia, como “Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma”; “Reestructuración del sistema federal de sanciones” y “Justicia especializada para adolescentes” (disponibles en la dirección: www.diputados.gob.mx/cesop).

Irvin Waller

Director del recién creado Instituto para la Prevención de la Criminalidad, de la Universidad de Ottawa, institución encargada de aplicar la ciencia de la prevención del delito para reducir los índices de victimización en Canadá.

Después de su primer libro decisivo *—Hombres sin confinamiento en prisión—* sobre la efectividad de la prisión y del sistema de libertad provisional, fue parte de la comisión que reorganizó el sistema de libertad provisional en Canadá en 1973. Después se convirtió en director general de la procuraduría canadiense, encargado de la abolición de la pena de muerte, la implementación de una policía preventiva, el control de armas y la violencia contra las mujeres.

Irvin Waller ha ganado reconocimiento internacional por su colaboración en la creación, promoción y aprobación de la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para Víctimas del Delito y Abuso de Poder, de la Organización de las Naciones Unidas, y por su participación decisiva como director general fundador del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, afiliado a la ONU.

Samuel González Ruiz

Ha sido asesor de la Oficina de Naciones Unidas para el Combate a las Drogas y la Corrupción. De febrero de 1997 a diciembre de 1999 fue jefe de la extinta Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de México, periodo durante el cual se llevaron a cabo las detenciones y los procesos del general Jesús Gutiérrez Rebollo y del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva.

Ricardo Márquez Blas

Maestro en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y estudios de doctorado en Sociología.

Entre los cargos que ha desempeñado en la administración pública federal destacan el de director general de Estudios Estratégicos en la Procuraduría General de la República y coordinador general del Programa de Estudios Estratégicos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

En el ámbito académico, ha sido profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Iberoamericana y del Instituto Nacional de Administración Pública.

Ha participado como conferencista en el Colegio de Estudios Superiores Navales y en el coloquio “Polls, Politics and Presidential Election in Mexico”, en la Universidad de Connecticut.

Es articulista del periódico *El Financiero* y director general de planeación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Mercedes Peláez Ferrusca

Licenciada con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, becaria del Conacyt para realizar sus estudios de doctorado en Derecho Penal en la Universidad Complutense de Madrid; becaria de la Universidad Internacional Meléndez y Pelayo, Santander. Miembro supernumerario de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. En 1996, mención honorífica en el “Segundo Premio Anual Comisión Nacional de Derechos Humanos a las mejores tesis sobre Derechos Humanos”, con su tesis de licenciatura *La privación de la libertad*; miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desde 1993.

Se ha desempeñado como asesora jurídica del director general de Registro y Regulación de la Secretaría de Turismo; coordinadora de publicaciones del Tribunal Superior Agrario; coordinadora jurídica del *Diario Oficial de la Federación*. Asimismo, como directora de docencia; secretaria general académica; secretaria general de Profesionalización y Extensión en el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Entre sus trabajos publicados destaca *Los derechos de los internos del sistema penitenciario*; cuenta con diversos artículos en revistas especializadas.

Mario Arroyo Juárez

Es especialista en seguridad y política criminológica. Ha impartido cursos y conferencias sobre victimología, reducción del delito y terrorismo en diversas instituciones de México y el extranjero.

Tiene la maestría en Política Criminológica por la London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres y es candidato a doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesor de la Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y director general de Sistemas de Información para la Seguridad Humana, S.C.

Luis González Placencia

Es doctor en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. A lo largo de 20 años, sus trabajos han abordado críticamente la política criminal y la justicia penal desde la perspectiva de la sociología del derecho y los derechos humanos.

Fue profesor-investigador en el Instituto Nacional de Ciencias Penales y en el Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco. También fue investigador de tiempo completo en el Instituto de la Judicatura Federal, donde además dirigió el posgrado.

Su más reciente publicación se titula *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad*, recientemente aparecida en la editorial Miguel Ángel Porrúa.

También se desempeñó como Tercer Visitador General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En diversas oportunidades ha sido consultor externo en materia de seguridad ciudadana, justicia penal y derechos humanos para UNICEF, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y otras organizaciones civiles.

Verónica Martínez Solares

Es doctorante en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesora-investigadora por oposición en el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ha participado en proyectos de Naciones Unidas, con el International Center for Sustainable Cities, como experta en prevención del delito y seguridad pública, y con el Consejo Británico como experta en policía y juicios orales.

Como conferencista, ha sido invitada por instituciones en Argentina, Perú, Canadá, Estados Unidos, Croacia y México, para tratar temas de atención a víctimas, prevención del delito y seguridad pública.

Fue investigadora visitante en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Ottawa, Canadá, en el Centro de Gobernanza y en el Departamento de Criminología; Visiting Research Scholar en el Instituto de Criminología y Junior Member permanente en el Wolfson College, ambos de la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

Guillermo Zepeda Lecuona

Es profesional asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), donde coordina el proyecto “Seguridad Ciudadana y Justicia Penal en México”, y miembro de la Red de Investigaciones sobre Reforma Penal Local. Es académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y profesor en diversos posgrados sobre política y gestión pública.

Candidato a doctor en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de Méxi-

co, con especialidad en Sociología Jurídica; maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y abogado por la Universidad de Guadalajara.

Es miembro del grupo asesor del proyecto “Modernización de los Poderes Judiciales Locales” del Banco Mundial y colaborador del periódico *El Economista*. Sus más recientes libros son *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*, publicado por el Fondo de Cultura Económica, y *Análisis técnico de la propuesta de reforma al sistema de justicia mexicano*, publicado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Isabel Uriarte

Es abogada, representante del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, donde se desempeña como responsable del proyecto de seguridad ciudadana.

Arturo Yáñez

Es doctor en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana.

Se ha desempeñado como asesor en seguridad pública en el gobierno federal y en distintas instituciones de los gobiernos estatales y locales.

También ha fungido como profesor-investigador en El Colegio Mexiquense y en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Actualmente lo hace en el Instituto de Formación Profesional de

la Procuraduría General de Justicia del D.F. y en el doctorado en Derecho en la Universidad Autónoma del Estado de México.

En su obra publicada ha abordado temas como la situación de la policía en México e interpretaciones sobre el índice delictivo y, asimismo, ha propuesto un modelo para el estudio de la inseguridad pública en Iztapalapa.

Políticas de seguridad pública terminó de imprimirse en diciembre de 2010. El tiraje consta de mil ejemplares.

Desde mediados de los años ochenta el crimen ha crecido en todo el mundo. Se ha multiplicado el número de delitos cometidos y se han diversificado las actividades ilícitas. Adicionalmente, los grupos delictivos han alcanzado una escala global. Son capaces de movilizar mercancías, personas y dinero a través de las fronteras y establecer alianzas que les permiten exportar sus ganancias y seguir fortaleciendo sus organizaciones criminales.

Frente a ello, las políticas de prevención, persecución y castigo de la delincuencia están inmersas en un intenso proceso de actualización. Esta obra, que el lector tiene en sus manos, ofrece una amplia revisión de los desafíos que la delincuencia ha planteado a la convivencia social y a las instituciones en México; evalúa las reformas jurídicas y el diseño, resultados y limitaciones de las políticas públicas que se han puesto en marcha.

Algunas de las acciones del Estado mexicano —analizadas en esta obra— son la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual asigna una nueva corresponsabilidad y bases de coordinación a los tres órdenes de gobierno; el establecimiento del sistema no jurisdiccional para la protección de los derechos humanos; la creación de nuevas partidas presupuestales asignadas a los estados y municipios dirigidas a fortalecer sus funciones en materia de seguridad; y, entre otras cosas, a partir de 2008, la construcción de un sistema garantista y adversarial, integrado por nuevos procedimientos para lograr un tratamiento expedito y diferenciado de los casos que atiende el sistema penal.

