



INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

47 Años
al servicio
de México

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

Magdalena Alcocer Vega

Prólogo

Patricio Tudela Poblete

Magdalena Alcocer Vega

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

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



**Años
al servicio
de México**

COMITÉ EDITORIAL

Héctor Zamitiz Gamboa
Mauricio Dussauge Laguna
Maximiliano García Guzmán
Adriana Plascencia Díaz
Roberto Padilla Domínguez

**Profesionalización de la Policía Federal en el
marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012**
Magdalena Alcocer Vega

Primera edición: enero de 2019.

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México
50 81 26 57
www.inap.org.mx
ISBN: 978-607-9026-87-5

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO INAP 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
Vicepresidente
para Asuntos Internacionales

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente

Guillermo
Vallarta Plata
Vicepresidente para
los IAPs de los Estados, 2018-2019

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Eber Omar Betanzos Torres
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres
Alfonso Pérez Daza

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Saucó
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

Índice

Lista de Abreviaturas	9
Presentación	
<i>Carlos Reta Martínez</i>	15
Prólogo	
<i>Patricio Tudela Poblete</i>	17
Estudio Preliminar	
<i>Oscar Aarón Santiago Quintos</i>	21
Introducción	25
Capítulo 1.	
Actuación policial en la democracia	33
1.1 Algunas conceptualizaciones sobre el mantenimiento del orden	34
1.2 Reforma Policial	45
1.3 Asistencia internacional para la reforma policial	56
1.4 Rendición de cuentas policial	63
1.5 Comunidad de Política Transnacional	74
Capítulo 2.	
La capacitación policial democrática	83
2.1 Un servicio profesional	84
2.2 Decisiones policiales: balance y dilemas	89
2.3 Papel de la capacitación	96
2.4 Evaluar la capacitación	102
2.5 Tendencias internacionales	110
2.6 América y Europa	114
Capítulo 3.	
Reformas a la policía en México y América Latina	123
3.1 Mantenimiento del orden latinoamericano	124
3.2 Factores que inciden en la inseguridad	134
3.3 La administración de Ernesto Zedillo	142
3.4 La administración de Vicente Fox	149

Capítulo 4. La Reforma de la Policía Federal	157
4.1 El origen	157
4.2 Visión policial en México	165
4.3 Nuevas Facultades de Investigación	172
4.4 Transformación de capacidades	180
Capítulo 5. Capacitación en el marco de la Iniciativa Mérida	191
5.1 Sistema Integral de Desarrollo Policial	192
5.2 Iniciativa Mérida	204
5.3 Capacitación Internacional	215
Capítulo 6. Estándares y mejores prácticas	235
6.1 Estados Unidos de América	236
6.2 Estándares Internacionales	244
6.3 Casos de actuación de la Policía Federal	255
a) Motín de oficiales contra mandos en Ciudad Juárez, Chihuahua	258
b) Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	259
c) Tres Marías, Morelos	260
Conclusiones	267
Bibliografía	279

Lista de cuadros

- Cuadro 1. Comunidad de Política Transnacional
- Cuadro 2. Los 4 niveles de evaluación de Kirkpatrick
- Cuadro 3. Pentágono de Liderazgo Policial
- Cuadro 4. Indicadores de Programa Sectorial de Seguridad Pública
- Cuadro 5. Información de Kardex Policial
- Cuadro 6. Estructura de la PF 2010
- Cuadro 7. Estado de Fuerza 2006-2011
- Cuadro 8. Estado de Fuerza AFI y PFP 2001-2009
- Cuadro 9. Gasto de exSSP y PGR 2001-2009
- Cuadro 10. Presupuesto de la IM para México según cuenta de asistencia
- Cuadro 11. Nivel de percepción de la corrupción en autoridades-ENVIPE 2012
- Cuadro 12. Resumen de actitudes hacia la Cultura Cívica 2011

Dedicatorias

Al Instituto Nacional de Administración Pública y muy especialmente al Lic. Carlos Reta Martínez por impulsarme para crecer profesionalmente para aportar a nuestro país.

A mi Madre, a mi Padre y a mi esposo por su amor, apoyo y dedicación infinita sin la cual este trabajo no hubiera sido posible.

A los hombres y mujeres de la Policía Federal que trabajan con valor y honestidad para hacer de México un país donde prevalezca el estado de derecho y la protección de los ciudadanos.

Con especial agradecimiento a Raúl Pacheco por su cariño, dedicación y apoyo de siempre, a Sig por su ayuda incondicional, a Juan Salgado por su amistad, dirección y sabiduría; a mis amigos: Ana Altuve, Ana Luisa, Naike H. y Cuquita, Juan Luis Ledesma, Magda García. A mis colegas de trabajo de México y de EEUU, mi agradecimiento total.

“El progreso en la capacitación policial vendrá de enfocarse en las particularidades del trabajo policial, tal como es experimentado por los oficiales en servicio y por medio del análisis de esa experiencia y al hacerla disponible para futuros oficiales de policía”.

David Bayley & Egon Bittner

Semblanza
Dra. Ma. Magdalena Alcocer Vega

- Es Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid con distinción “Cum Laude”.
- Tiene un Posgrado en Integración Regional y Relaciones Económicas Internacionales de la Universitat de Barcelona.
- Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana.
- En el sector público trabajó en la ex Secretaría de Seguridad Pública Federal en la Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales.
- Ha sido consultora en comunicación estratégica y ha impartido clases en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en la Universidad Iberoamericana.
- Es miembro de la Red de Especialistas en Seguridad Pública del CIDE.
- Actualmente es Coordinadora de la Licenciatura en Inteligencia Estratégica de la Universidad Anáhuac México.

PRESENTACIÓN

Para el Instituto Nacional de Administración Pública una de sus funciones sustantivas es el desarrollo del conocimiento científico en las áreas relativas al gobierno, la administración pública y las instituciones del Estado. Con la finalidad de generar un impacto efectivo en las capacidades institucionales de la administración pública se ha establecido un programa editorial destinado a difundir y publicar el producto de la investigación científica.

Una de las características del Estado moderno es la capacidad para mantener el orden público. En efecto, el filósofo británico Thomas Hobbes (1651) definía al Estado como una persona moral responsable de emplear los medios y fuerza necesarios para lograr la paz y seguridad de todos. En el mismo sentido se orienta la definición recurrente propuesta por el sociólogo alemán Max Weber (1919) que señalaba al Estado como aquella institución que mantiene el monopolio de la fuerza física en un territorio delimitado.

Para el Estado mexicano uno de los problemas que se han manifestado en los últimos años es su capacidad limitada para garantizar de una forma efectiva y democrática el orden público. En este sentido, resulta pertinente todo esfuerzo intelectual dirigido a la investigación de este objeto de estudio. Por tal motivo, es satisfactorio presentar el libro *Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida, 2009-2012* autoría de la doctora Magdalena Alcocer Vega, destacada profesora e investigadora del INAP.

En concreto la Iniciativa Mérida, también conocida como Plan Mérida o Plan México, fue un tratado de colaboración entre Estados Unidos, México y los países de Centroamérica cuya finalidad era atender algunas de las consecuencias del problema del crimen organizado y el narcotráfico. En este contexto, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de revisar su actuación en materia de las capacidades policiales para el mantenimiento de la seguridad interior.

Como toda intervención del Estado para atender problemas públicos, la seguridad interior debe analizarse bajo los parámetros y criterios de una política pública. En este sentido, resulta de particular interés la investigación de la doctora Alcocer Vega quien despliega su conocimiento del campo de las políticas públicas.

Carlos Reta Martínez

Hay que enfatizar que el tema de la reforma policial posee múltiples aristas. En esta obra se opta por analizar los esfuerzos destinados a la profesionalización de la policía federal. No hay que perder de vista que los policías también son servidores públicos, por lo que, al igual que los demás, uno de los fundamentos que permiten una actuación adecuada a las exigencias de su labor es una correcta capacitación.

En particular el Estado de derecho exige una preparación adecuada de los cuerpos policiales. Todo el proceso de impartición de justicia pasa, en muchos casos, por un primer contacto de la policía con la ciudadanía. Por tal motivo, resulta fundamental que se proceda de acuerdo a la ley y los estándares vigentes.

Aprovecho la oportunidad para reconocer la participación del doctor Patricio Tudela Poblete quien realiza el prólogo de la obra, situación que hago extensiva a Oscar Aarón Santiago Quintos quien hace lo propio con el estudio preliminar. Sin lugar a dudas sus reflexiones contribuyen a dimensionar la aportación de la doctora Alcocer.

En suma, estoy convencido que la publicación de este libro contribuirá por doble vía al desarrollo de las capacidades institucionales del gobierno. Por un lado, en el debate en el espacio público entre políticos y funcionarios; y por el otro, en las universidades entre investigadores, profesores y estudiantes. Sin duda, se ubicará como un material de consulta obligada para los interesados en la materia.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

PRÓLOGO

La seguridad es desafío multidimensional y la consecuencia de una acción colectiva, en el marco de una estrategia eficaz de acción pública integradora ante un reto y propósito compartido. Es por eso que precisa un consenso político–estratégico y un acuerdo técnico para alcanzarla y, al mismo tiempo, superar las brechas operativas entre el Estado y la ciudadanía, y que nos acompañan desde la génesis del estado moderno.

Diversos estudios coinciden y ratifican la necesidad de avanzar decisivamente en la institucionalización de mecanismos de fortalecimiento de las capacidades públicas para una gestión efectiva. Pero, no se trata sólo de productos y servicios, también de calidad y de los modos de interactuar en el cumplimiento de su mandato. Es la época de una nueva generación de políticas públicas.

Especialmente, cuando se trata de seguridad pública-ciudadana y procuración de justicia, la seguridad es siempre política pública. Sostener lo contrario sería no reconocer debidamente la naturaleza de las brechas y desafíos aún pendientes. Es una tarea ardua, compleja y urgente que involucra distintas esferas de poder y ámbitos de acción complementarios.

Cuando se trata de una democracia moderna y de un estado eficiente, los avances en reformas para la seguridad y la justicia son lentos, los problemas son estructurales y presentan dificultades inusitadamente prácticas. Una es la profesionalización y otra -estrechamente vinculado con el anterior- es la naturaleza del esfuerzo sistemático para lograr cambios en las organizaciones, aspirando a contar con instituciones públicas con altos estándares de efectividad y a perseguir con decisión un mejor desempeño, con base en esquemas validados sobre qué es eficacia operativa, interesadas en conquistar mayor legitimidad social (confianza y valoración a través de la transparencia) y apegadas a la legalidad vigente y el reconocimiento de los derechos y obligaciones.

Esta es la visión que nos comparte la Dra. Magdalena Alcocer Vega en su estudio sobre la profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012. Su investigación explora y revisa cómo se intentó mejorar la capacidad de la policía para responder con eficiencia operacional al mandato recibido: ¿qué tanto se logró y por qué?

Patricio Tudela Poblete

Con una visión imparcial la autora revisa uno de los esfuerzos más significativos en las últimas dos décadas en materia de modernización del Estado y seguridad pública en México. Consecuente con la convicción ampliamente compartida de que toda política y plan finalmente debe ser evaluado y que la validación del esfuerzo público requiere transparencia y voluntad de aprender -a partir de la detección de acciones sin resultados y la sistematización de los aciertos-

Como se observa en distintos contextos político-institucionales y realidades socioculturales en distintos países, la seguridad y la justicia constituyen un binomio particularmente amenazado por la inacción, la ineficacia y la impunidad. Superar esta condición invita a mirar los propósitos del desarrollo policial, es decir, a la naturaleza y la envergadura de los cambios buscados. Esta investigación confirma que el desarrollo policial es un desafío de política pública y que se trata de competencias demostradas y capacidades instaladas.

Porque la modernización y el desarrollo policial implican desde su génesis un consenso sobre la implementación e institucionalización de cambios -que exigen claridad sobre el para qué y el cómo, la acción transformadora no significa únicamente compartir un visión político-estratégica, sino también acuerdos técnicos, a lo menos sobre la suficiencia y validez de los indicadores de verificación o los componentes de la estrategia y del plan. Allí radica el desacuerdo sobre la acción modernizadora que nos revela esta investigación.

De esta forma, con la manifiesta convicción acerca de la necesidad de optimizar el impacto social del gasto público en México, la autora examina la implementación de una triada que está en la base de éste y otros esfuerzos transformadores: El desarrollo de capacidades en la policía para un desempeño más eficaz a través la capacitación (profesionalización) y el incremento de la infraestructura operativa a través de la cooperación internacional: ¿Qué tan eficiente ha sido este esfuerzo?

¿Qué tan cercano es lo que se diseñó e hizo con lo que se necesitaba y se implementó? Sin duda, este estudio advierte un conjunto de obstáculos, no logros y también enseñanzas. La revisión de las distintas subhipótesis con una aspiración evaluativa y de sistematización de aprendizajes a partir de un análisis crítico retrospectivo concluye con un significativo aporte de conocimiento. El impacto esperado no ha sido tal, por errores de diseño, de enfoque y la falta de evidencia sobre los efectos del proceso. Estas tres

Prólogo

etapas no se consideraron oportunamente. Si lo fueron, entonces ha faltado transparencia y *accountability*.

La autora aporta elementos que ratifican que en México –como en otras latitudes- la modernización está al debate. Un error ha sido creer que basta el incremento de elementos de policía y de tecnologías. Otro ha sido no perseguir suficientemente la consolidación de nuevos estándares de desempeño, la adaptación de modelos de trabajo probadamente efectivos y claudicar en la promoción de verdaderos cambios de conductas. La capacitación es instrumental a la profesionalización, y ésta no consiste sólo en eficacia operativa. La policía es el vehículo que facilita la interacción del estado con la ciudadanía. Si la profesionalización no beneficia al ciudadano, entonces es insuficiente.

No se trata de combatir el crimen, sino también de madurar el concepto de policía profesional. Como en otros países que requieren policías capaces de responder a los actuales desafíos, México necesita desarrollar la capacidad de entrenar nuevas generaciones de servidores públicos alineados con los retos de recuperar la confianza ciudadana, de garantizar efectividad y de procurar la mejora continua en la calidad del servicio de policía.

¿Podría en México la institucionalización del cambio, la profesionalización y la modernización de la policía ser exitosa o aspirar a ser plausible prescindiendo de las lecciones aprendidas en esfuerzos similares, por ejemplo, en Europa del Este y en Asia? La probabilidad de fracaso es proporcional a la incapacidad en las organizaciones de aprender para alimentar transformaciones necesarias. En consecuencia, el diseño de estrategias de cambio basadas en evidencia sólida y robusta es clave. La modernización policial no puede estar sujeta al entusiasmo y, menos aún, simplificar.

En modernización policial no hay recetas, pero sí hay factores que ayudan o bien son determinantes para legitimar el éxito: Uno es reconocer oportunamente la verdadera naturaleza de la transformación que se persigue. Es fundamental recrear el binomio policía-sociedad combatiendo la desconfianza. Esta no se logra sin medir el desempeño de la policía, sin transparencia y supervisión y, especialmente, sin *accountability* policial.

Abordar la reforma de la policía tiene mucho sentido. Es un desafío transversal y urgente, el que más puede impactar positivamente en la calidad de vida

Patricio Tudela Poblete

de las personas. Para quienes trabajan en la implementación de programas relacionados con la seguridad pública-ciudadana y de justicia, no hay dudas sobre la necesidad de contar y mantener un cuerpo profesional de policía. No hay sociedad que pueda prescindir de aquello.

La urgente transformación de la policía en México –como en otros países– no es únicamente la exigencia de más estado de derecho, sino también de la priorización de un acuerdo político renovado para poner en marcha una modernización integral aprovechando los herramientas de la cooperación internacional. Pero, debe haber inteligencia colectiva para adoptar y adaptar.

La profesionalización de la policía es indispensable y rentable para la gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad. La Dra. Alcocer Vega nos habla de aquello y nos invita a perseverar en el desarrollo de los modelos de trabajo de la policía y de gestión en los distintos niveles, siempre de cara a la ciudadanía.

Patricio Tudela Poblete
Fundación Paz Ciudadana

ESTUDIO PREELIMINAR

El presente trabajo es resultado de un colosal trabajo de investigación y profundo análisis de la Reforma a la Policía Federal en México, así como de la revisión de mejores prácticas en el ámbito nacional e internacional.

Me es muy satisfactorio presentar esta obra titulada *Profesionalización de la Policía Federal en el Marco de la Iniciativa Mérida (2009-2012)* la cual se compone de seis capítulos, tratando como idea principal la profesionalización y capacitación de la Policía Federal. A continuación se describe de manera conceptual el contenido de cada uno de sus capítulos.

En el primer capítulo, “Actuación policial en la democracia”, la Dra. Magdalena Alcocer identifica problemas relacionados con la coexistencia de prácticas tradicionales ancladas en la cultura policial. La autora concluye este capítulo soportando que debe encaminarse la actualización en las practicas policiales, con el objetivo de inculcar principios democráticos; por lo que es preciso que dicha profesionalización venga acompañada de efectivos sistemas de rendición de cuentas y de supervisión, a modo de administrar el desempeño policial.

El segundo capítulo “La capacitación policial democrática”, muestra el balance y problemas en las decisiones policiales, proponiendo equilibrar lo que debe hacer un policía, las expectativas de la sociedad, proteger los derechos humanos y salvaguardar su propia vida, como pauta para conocer cómo debe realizarse la capacitación, en este sentido, debe estar alineada con los valores, objetivos y fines de la organización.

Cuando la autora establece la capacitación como un proceso continuo a lo largo de la carrera policial, determina que se requiere de seguimiento, desarrollo y consolidación, justificado con un minucioso trabajo en donde explica prácticas internacionales en América como en Europa, esta última resalta el trabajo de las Universidades Policiales.

El tercer capítulo “Reformas a la policía en México y América Latina” aborda los estudios de especialistas en reforma policial de la región, esto con el objetivo de detectar si México comparte elementos comunes, además de

Oscar Aarón Santiago Quintos

sitarlo en el contexto internacional en relación a factores como: la confianza en la policía, las condiciones socio-económicas, la corrupción, la cultura de la legalidad, la desigualdad y la exclusión; ya que la autora expone una estrecha relación con todos estos elementos, que influyen en la dinámica del Estado para determinar o no la provisión de seguridad como un bien público. Recalcando la necesidad de contar con reformas policiales enfocadas en crear estándares y procesos operativos óptimos.

Una vez llegados al capítulo cuarto “La Reforma de la Policía Federal”, nos habla de los retos y los problemas que se desplegaron de camino a la ejecución de la Reforma a la Policía Federal.

En el capítulo cinco “Capacitación en el marco de la Iniciativa Mérida”, la Dra. Magdalena Alcocer señala que la asistencia internacional solo puede surtir el efecto deseado si se cumplen cuando menos dos criterios. Primero, debido a que dicha asistencia no hace que las instituciones del país receptor sean más democráticas, es preciso que dicho país se comprometa a la adopción o mejoría de sus prácticas democráticas. Y segundo, la asistencia técnica no debe ser el eje de la ayuda internacional, sino la incorporación de valores y normas a la organización. De tal forma que, un interesante análisis desarrollado por la autora revela las fallas y los aciertos en la implementación de la Iniciativa Mérida desde Estados Unidos hacia México.

En cuanto al sexto capítulo “Estándares y mejores prácticas”, retoma el concepto de legitimidad argumentando que es posible alcanzar este estado por medio de una buena aplicación de la ley y la delimitación de estándares y protocolos.

Así pues, esta investigación es guía para instituciones de procuración de justicia, pues cuenta con la dualidad del fundamento teórico y un análisis minucioso de las prácticas nacionales e internacionales, una pauta para innovar en los procesos y actuación de la policía. Aportaciones académicas como ésta colaboran a la mejora de las capacidades y calidad técnica de la policía, por lo que debe ser considerada como una lectura básica no solo para las autoridades de las instituciones relacionadas, sino para todos los interesados en las implementaciones de políticas públicas.

Por esta razón, celebro presentar esta investigación, que es el esfuerzo de Dra. Magdalena Alcocer Vega, quien se encargó de ir hilvanando con rigor

Estudio Preliminar

metodológico las experiencias y conocimientos de actores estratégicos nacionales y extranjeros, para bien lograrla.

Esta obra no pudo llegar en mejor momento, en vista al desafío que representa la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, que implica un cambio de fondo en la impartición de justicia en nuestro país y cuando las instituciones de seguridad deben consolidarse, en conjunto son oportunidades para marcar la pauta hacia el fortalecimiento sistemático de México.

Oscar Aarón Santiago Quintos

Introducción

Las exigencias del siglo XXI vienen acompañadas de un sinnúmero de requisitos para los aspirantes al puesto de policía. Las razones para ello son los nuevos retos que imponen los cambios a nivel mundial en la complejidad del fenómeno delictivo y su relación con el crimen transnacional, así como la necesidad cada vez mayor de contar con evidencia basada en elementos científicos, a medida que la tecnología los ha redefinido, así como disponer de herramientas de investigación y metodologías para el desempeño de la función policial.

Es común escuchar a muchos gobernantes de los países latinoamericanos afirmar que los problemas de inseguridad se resuelven automáticamente con “profesionalización policial” y en nombre de ésta se han erogado grandes presupuestos sin lograr transformaciones profundas. La falta de profesionalización y capacitación se ha colocado, a nivel discursivo, como el factor que explica la incapacidad para resolver problemas de inseguridad ciudadana. Sin embargo, no se explica que la capacitación está inserta como un elemento más del proceso de desarrollo de toda la carrera policial y que debe estar relacionada con esquemas de rendición de cuentas y de supervisión, así como con el desarrollo de estándares y de metodologías cualitativas para medir el impacto de la transferencia de la capacitación. Los programas en materia de profesionalización se redefinen con cambios de administraciones y no se ha logrado establecer en México mecanismos que sobrevivan al liderazgo personal porque no están institucionalizados, y esa fragilidad afecta toda la organización y a su vez a la carrera individual de los oficiales de policía.

La profesionalización y la capacitación policial desarrollados en contextos democráticos implican premisas que tienen que ver con valores éticos, con el respeto a los derechos humanos y con el ejercicio del criterio del policía para aplicar la ley. La conceptualización sobre lo que es un policía profesional ha llevado a muchos estudiosos del mantenimiento del orden a plantear marcos de referencia para el entendimiento del servicio policial. Las reformas policiales emprendidas por los países desarrollados y con democracias consolidadas tienen sus propias especificidades y características distintas a las de los países de la región latinoamericana.

Magdalena Alcocer Vega

El camino hacia la profesionalización de las policías en países como los Estados Unidos de América, transitó por la limitación del poder que las corporaciones policiales ejercían para que rindieran cuentas ante la sociedad por casos de abuso de la fuerza o de brutalidad policial. Para ello, tuvieron que desarrollarse sistemas de control interno y externo, ante las presiones de la sociedad para que las corporaciones rindieran cuentas sobre la conducta de sus integrantes.

El estudio de la profesionalización y capacitación de la Policía Federal mexicana en el esquema de la Iniciativa Mérida surge de una preocupación por que los policías desarrollen sus habilidades a lo largo de toda la carrera policial. El enfoque de interés para el desarrollo de este trabajo se relaciona con la influencia de los esquemas de asistencia internacional para la reforma policial que han implementado los Estados Unidos de América fuera de su país, así como la importancia de los actores involucrados en el proceso. La mayor riqueza en términos de enfoques teóricos se ha producido en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y otros países europeos y fueron utilizados para la construcción del marco teórico de este trabajo.

Este libro tiene como base mi investigación doctoral que fue de carácter exploratorio, descriptivo y explicativo sobre el proceso de profesionalización y capacitación de la Policía Federal mexicana en el esquema de cooperación para la seguridad entre México y los Estados Unidos de América, a través de la Iniciativa Mérida. Se estableció una panorámica general de los factores que inciden en la inseguridad en México y en la región latinoamericana y se analizó el proceso de las reformas policiales emprendidas desde 1995 en México, por ser ese el año señalado por los especialistas como el inicio de los esfuerzos en las reformas policiales en el país. Este trabajo tuvo el objetivo de hacer una contribución empírica orientada a la mejora de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el campo de la profesionalización y la capacitación policial en el marco de esquemas de cooperación internacional. Es una investigación multidisciplinar y multinivel, ya que utilizó el método de triangulación, es decir, el uso de distintos marcos teóricos para acercar el objeto de investigación a distintos enfoques. Asimismo, es un estudio de caso por todas las variables que intervienen en su estudio. Las técnicas de recolección de datos que se emplearon fueron dos: recopilación documental y entrevistas. Los límites de la investigación se relacionaron con la falta de acceso a información gubernamental confidencial y, en la medida de lo posible,

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

se cubrieron los vacíos realizando entrevistas con funcionarios encargados de la implementación de la reforma policial en México y de la cooperación de los Estados Unidos de América. Las preguntas centrales se enfocaron en el análisis del proceso de la profesionalización y la capacitación policial en el marco de la Iniciativa Mérida y su incidencia en el desempeño policial, así como su contribución al proceso de reforma policial y si esta última generó estándares y mejores prácticas. Esta investigación se desarrolló al año 2012, en que termina el sexenio del ex Presidente Calderón. Se explican qué mecanismos influyen para que la profesionalización y la capacitación internacional sean exitosas, qué papel juegan dentro de las reformas policiales, así como cuáles son los estándares para guiar la actuación policial y las mejores prácticas instrumentadas en otros países como marco de referencia. .

La capacitación y la educación policial han constituido los pilares de la profesionalización y la modernización. La capacitación ha sido un componente muy importante de la administración policial como herramienta clave para el cambio organizacional con impactos en el desempeño individual de los policías, en la relación de estos con la ciudadanía y en las estrategias encaminadas a que la organización policial tuviera un mejor desempeño administrativo, técnico y social y, para la provisión de servicios. En la parte externa, la capacitación fue vista como un modo de corregir la mala conducta policial y para reformar la corporación.

A nivel internacional, la capacitación fue utilizada para mejorar las habilidades policiales y como un vehículo para exportar estándares, mejores prácticas y principios democráticos a través de esquemas de cooperación internacional para las reformas policiales.

La reforma de la Policía Federal se tradujo en una serie de cambios en el marco jurídico en el año 2009, para dotarla de facultades de investigación delictiva, así como en una serie de políticas y procedimientos. Las nuevas facultades de investigación colocaron a los policías como actores centrales en la transición al sistema penal acusatorio, ya que con anterioridad sólo respondían a situaciones de persecución del delito. La reforma implicó una transformación que fue histórica y realizada de manera paralela en diversas áreas, en un lapso muy corto en comparación con las reformas emprendidas en otras administraciones. Los cambios se concretaron en un aumento de las capacidades técnicas y operativas y en el equipamiento e infraestructura

Magdalena Alcocer Vega

desarrollada. La profesionalización y la capacitación se analizan como componente de la reforma policial en el marco de la Iniciativa Mérida.

La capacitación por sí misma no asegura un buen desempeño policial porque éste se relaciona con ambientes laborales y con la cultura organizacional. Por lo general, se asume la premisa de que a mayor formación policial y capacitación, mayor desempeño. Sin embargo, la formación inicial sólo constituye una pequeña experiencia en la vida del oficial, ya que cuando termina su proceso como candidato a la policía comienza un proceso de socialización que si no está reforzado por políticas que estén basadas en prácticas democráticas, impedirá que el oficial se desempeñe de acuerdo con los valores que le fueron enseñados. La capacitación tiene que ir acompañada de un sistema robusto de rendición de cuentas y de un sistema de supervisión para ser eficaz. La rendición de cuentas policial va relacionada con la medición del desempeño individual a través de las conductas del oficial y con la medición del servicio policial provisto.

La estrategia de profesionalización de la Policía Federal se basó en la construcción del Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL). Por primera vez, se establecieron en el país, criterios de homologación a nivel federal, estatal y municipal para el reclutamiento, ingreso, permanencia y conclusión del servicio de los policías en las instituciones policiales, a través de las evaluaciones de control de confianza derivados de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La capacitación internacional para la Policía Federal con cooperación de distintas agencias estadounidenses fue parte de la asistencia para la reforma policial en el marco de la Iniciativa Mérida. Se analizaron los informes del poder legislativo y del Gobierno mexicano y del legislativo estadounidense (Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EEUU- *Government Accountability Office*) los cuales hacen mención del número cursos impartidos, pero no contienen una descripción de cómo se mide el impacto de la capacitación. Por ello, se expone de manera general y como ejemplo el modelo cualitativo de evaluación del impacto de la capacitación realizado en Alemania por la Policía de Investigación Criminal *Bundeskriminalamt* (BKA) como un ejemplo para llevar a cabo una evaluación de la capacitación a través de una metodología cualitativa.

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

En el período de esta investigación no alcanzaron a consolidarse los mecanismos de rendición de cuentas en las áreas de Asuntos Internos y de Régimen Disciplinario al interior de la Policía Federal mexicana. El aumento de las denuncias en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el aumento de las denuncias en la CNDH y de investigaciones en el área de Asuntos Internos, de investigaciones en el área de Asuntos Internos dejaron ver el enorme camino que existe para que la supervisión de los oficiales sea eficaz y a la vez se desarrollen medios de vinculación con los ciudadanos para que la policía dé legitimidad a sus acciones. Esto se reflejó en los tres casos de actuación analizados en la investigación: la insubordinación de mandos en Ciudad Juárez Chihuahua, el tiroteo en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y el caso Tres Marías en el estado de Morelos.

La reforma de la Policía Federal no generó estándares para la formación inicial y continua y para toda la carrera policial. El desarrollo de los estándares y los mecanismos para que éstos se cumplan para toda la carrera policial, es uno de los temas pendientes a desarrollar. La medición del desempeño policial se ha realizado a través de un número limitado de indicadores y ello ha sido insuficiente, ya que se necesita la incorporación de estándares para establecer directrices y criterios para establecer referentes de comportamiento y en la actuación de las policías. Se desarrollaron Procedimientos Sistemáticos de Operación, sin embargo, la implementación no ha mostrado ser eficaz. Desempeño policial implica eficacia, calidad y profesionalismo en el trato y servicio a los ciudadanos. El enfoque tiene que estar en los resultados, no solamente en las acciones, si se quiere obtener una transformación real de las instituciones policiales en México.

En el capítulo uno se discuten los elementos que tiene la actuación policial dentro de un contexto democrático y los factores con que se relaciona. Se brinda una base conceptual sobre la asistencia para la reforma y sobre la rendición de cuentas policial. Asimismo, se habla del conjunto de actores que participan en la implementación internacional y su papel en el proceso de reforma. Por último, se expone el estado del arte de las principales tendencias internacionales en América y Europa en materia de la profesionalización y capacitación policial.

En el capítulo dos, se describe el proceso de desarrollo de la profesionalización en los Estados Unidos de América, las medidas instrumentadas por las que

Magdalena Alcocer Vega

atravesaron las agencias policiales y su relación con la rendición de cuentas, en uno de los países que mayor influencia ha tenido en la generación de conocimiento sobre el mantenimiento del orden. Por otro lado, se analiza la relación entre la capacitación y el ejercicio de la discreción policial y el equilibrio que debe haber entre la aplicación de la ley, el ejercicio de los valores personales, la capacitación y las reglas formales e informales en las estructuras de las corporaciones policiales. Se expone el modelo cualitativo de evaluación de la capacitación que implementa el Centro de Formación Profesional de la Policía Criminal Federal de Alemania (*Bundeskriminalamt-BKA*), así como del modelo del Pentágono de Liderazgo Policial de Maria Haberfeld.

En el capítulo tres, se expone una panorámica general de los factores que inciden en la inseguridad en México y la región latinoamericana. Del mismo modo, se analizan cuáles son los factores que contribuyen a la inseguridad en México, la desconfianza generalizada en las instituciones policiales, la corrupción, la falta de una cultura de la legalidad y las condiciones socioeconómicas en las que las reformas han sido implementadas. Se explican los antecedentes de las reformas emprendidas durante el período de estudio de esta investigación en las administraciones de los ex Presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

En el capítulo cuatro, se analizan los antecedentes de las políticas de profesionalización y se exponen las principales transformaciones de la reforma de la Policía Federal de manera general y, en particular, en las políticas de profesionalización y capacitación en el esquema de la Iniciativa Mérida. Se señala la importancia del nuevo papel de las policías en el sistema de justicia y se destaca que la capacitación tiene que ir acompañada de un sistema sólido de rendición de cuentas y de un sistema de supervisión para ser eficaz.

En el capítulo cinco, se analiza la estrategia de profesionalización plasmada en el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) de la Policía Federal. Se aborda el esquema de cooperación de la Iniciativa Mérida y su papel en la capacitación policial enmarcada en el desarrollo de tres cursos de la Policía Federal en la primera fase del programa de 2009 a 2010 (Curso de Formación Inicial para Policías Investigadores Científicos y de Inteligencia, Curso de Gestión Operativa y Curso de Alta Dirección). La razón obedece a que existe información menos limitada y más o menos homogénea en más fuentes documentales, que el resto de los cursos.

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

Asimismo, se analizaron los reportes que generaron las ramas legislativas de México y de los Estados Unidos, así como los principales señalamientos que realizaron.

En el capítulo seis, se abordan algunas de las mejores prácticas, principios y desarrollo de estándares de los Estados Unidos de América. Se incluyen también de manera general estándares internacionales para las fuerzas policiales y se exponen tres casos de actuación de la Policía Federal que evidenciaron la necesidad de reforzar y consolidar los esquemas de rendición de cuentas para reforzar la organización policial.

Capítulo 1. Actuación Policial en la Democracia

En este capítulo se discuten los elementos que tiene la actuación policial dentro de un contexto democrático y los elementos con los que se relaciona. Se plantea que lleva consigo la aplicación de la ley para la preservación del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, la rendición de cuentas de la institución, en este caso de la policía hacia los ciudadanos y la transparencia en su actuación. De acuerdo con Marenin, “estudiar la policía tiene el mandato de realizar un análisis complejo, multinivel y multidisciplinario de las condiciones que han derivado en varias concepciones y prácticas del mantenimiento del orden, de sus representaciones simbólicas e institucionales y de sus consecuencias sociales”.¹

La reforma policial es un componente esencial de la gobernabilidad democrática y si tomamos la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esta última se refiere a la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente. Ésta es una condición necesaria de un Estado de Derecho junto con la independencia de los poderes y un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos civiles, sociales, políticos y culturales-de las personas.²

En la primera parte se realizará una conceptualización de los elementos clave que toca este trabajo y los autores elegidos. En un segundo momento, se comentarán las lecciones que establecieron los estudios de David Bayley con la asistencia para la reforma policial en el exterior. Posteriormente, se describirán los planteamientos de Samuel Walker relacionados con lo que él llama la “nueva rendición de cuentas policial” y con las investigaciones de Marenin relacionadas con su tesis sobre una nueva manera de pensar

¹ Marenin, Otwin, “Building a Global Police Studies Community”, *Police Quarterly*, 2005, p.1, <http://pqx.sagepub.com/content/8/1/99.short>. El Dr. Marenin, es profesor del Departamento de Justicia Criminal y Criminología en la Universidad Estatal de Washington. Recientemente ha realizado investigaciones en las actividades internacionales de la policía, programas de asistencia policial transnacional y esfuerzos para reformar los sistemas policiales en Estados fallidos, en transición y en desarrollo. <https://crmj.wsu.edu/faculty-and-staff/faculty/otwin-marenin/>

² El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que para ello se requiere de instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y, promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>

Magdalena Alcocer Vega

la rendición de cuentas más allá de un enfoque Estado-céntrico y a nivel transnacional. La última sección abordará lo que este autor llamó Comunidad de Política Transnacional como un conjunto de actores que surgieron con nuevas formas de mantenimiento del orden, los cuales han aumentado la complejidad teórica de como pensarlo, conceptualizarlo y explicarlo.³ Según Marenin, los estudios sobre el mantenimiento del orden están comprometidos en una “comunidad de conocimiento” más amplia que la academia que estudia y está formada por diversos implementadores de políticas para la reforma policial.

1.1 Algunas conceptualizaciones sobre el mantenimiento del orden

Las reformas policiales son un tema ampliamente documentado en diversas latitudes e implementadas con características propias.⁴ Una referencia indispensable son las lecciones obtenidas de la asistencia internacional de los Estados Unidos de América a las reformas policiales en diversos países, documentadas por David Bayley.⁵ La razón para ello es que encaja con el contexto en el que se desarrolló este trabajo al analizar la reforma policial mexicana, a la par que se instrumentaba el esquema de cooperación de seguridad de los EEUU con México, es decir, la Iniciativa Mérida, y se tomará especial atención a la profesionalización y la capacitación internacional como componente de la reforma policial. Debe mencionarse que a diecisiete años de haberse escrito dicho estudio, sigue siendo vigente su planteamiento.

³ Marenin, Otwin. “Implementing police reforms: the role of the transnational policy community” *Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform*, 2007, p.6

⁴ En literatura estadounidense: Bayley, D.(2008), Marenin, O. (2007), Walker, S., Ikerd, T. (2010). En la literatura de reformas policiales en América Latina: Ungar, Mark (2011) Arias P, M.F. Saín (2012), Bailey, J.; L.Dammert (2005), Frühling,H. (2003), Saín M.F (2009), Uildriks, N. (2009), Tudela, P. (2007). En México: Salgado, J. (2009), López P., (2000,2002), entre otros.

⁵ Bayley, David, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, Washington, D.C, 2001. El Dr. Bayley es especialista en justicia criminal internacional con interés particular en el mantenimiento del orden. Ha realizado investigaciones extensas en India, Japón, Australia, Canadá, Singapur, Estados Unidos, entre otros países. Su trabajo se ha enfocado en la reforma policial, rendición de cuentas, asistencia internacional para agencias policiales y estrategias de prevención del crimen. Ha sido consultor del Gobierno de los EEUU y de las Naciones Unidas en reforma policial en Bosnia. Fue miembro de la Comisión Internacional de Vigilancia para la reforma policial en Irlanda del Norte de 2000 a 2007 y actualmente es miembro del Comité Internacional de Asesoría Policial Internacional de Naciones Unidas y del grupo asesor de la Comunidad de Política Policial Global. El libro *Democratizing Police Abroad* cuenta con referencias de más de 500 libros, artículos y reportes, constituye uno de los esfuerzos más ricos e importantes para cambiar organizaciones de policía y reúne 87 lecciones y corolarios. <http://observatoriodeseguranca.org/files/bayley.pdf> y http://www.albany.edu/scj/david_bayley.php

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

A nivel internacional, la capacitación ha sido utilizada para mejorar las habilidades policiales y como un vehículo para exportar el modelo de policía comunitaria, los derechos humanos, la aplicación de la ley y la democratización en el marco de la reforma policial en diversos países. Las lecciones y recomendaciones realizadas a los implementadores de la asistencia internacional suman otra variable clave para entender la complejidad de la reforma policial, que se traduce en la gestión y la creación de las condiciones propicias para su desarrollo y continuidad. Uno de los argumentos más importantes es que la policía debe ser parte de la discusión de la reforma policial como elemento clave de su éxito.

Asimismo, también se tomó como referencia el estudio de Mark Ungar sobre la reforma policial en América Latina y la identificación de los principales obstáculos para la misma en la región.⁶ Este autor señala que hay una amplia gama de asuntos de seguridad ciudadana, pero señala que la literatura existente no ha desarrollado marcos analíticos para explicar a través de diferentes casos por qué los obstáculos de las reformas se desarrollan y cómo pueden superarse. Destaca que aunque cada caso y situación es diferente, una mejor delineación de lo que tienen en común sus elementos ayudaría al análisis. Sus planteamientos están basados en las relaciones institucionales, el mantenimiento del orden diario y el espectro de la reforma.

Por otra parte, los estudios de Wesley Skogan identifican los riesgos políticos de las reformas policiales y los principales obstáculos para su implementación.⁷ El autor señala las dificultades de innovar en las organizaciones policiales y los múltiples riesgos políticos involucrados en la reforma ocasionando que los esfuerzos por cambiar a las policías casi siempre tengan un corto alcance o fracasen. Estos estudios delimitan las fuentes de resistencia para la innovación en el mantenimiento del orden basadas en los proyectos de policía

⁶ Ungar, Mark, *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2011. Ungar es profesor de Ciencia Política en Brooklyn College y en el programa doctoral de Liberal Arts Masters Program del CUNY Graduate Center. Ha escrito y editado cuatro libros en reformas judiciales, seguridad ciudadana y mantenimiento del orden. Ha sido asesor de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos de Argentina, Honduras y México.

⁷ Skogan, Wesley G., "Why reforms fail?" A paper to be presented at a conference on "Police Reform From The Bottom Up" at the University of California-Berkeley Law School, Octubre 2006. Skogan es un experto en estudios criminales y de mantenimiento del orden. Ha dirigido casi todos los estudios del Institute of Policy Research de la Universidad de Northwestern en el Reino Unido.
<http://www.ipr.northwestern.edu/faculty-experts/fellows/skogan.html>

Magdalena Alcocer Vega

comunitaria y de resolución de problemas, además de estudios de operaciones de narcóticos y de diversas conversaciones con la policía.

En cuanto a la rendición de cuentas policial, se entenderá como un componente esencial dentro de las democracias, ya que legitima la actuación de las corporaciones y de sus miembros al responder por sus actividades y acciones a los ciudadanos y se tomó como referencia los estudios de Samuel Walker.⁸ Este autor plantea el argumento que dada la discreción que tiene la policía de restringir libertades y de aplicar la ley, se hace indispensable que exista un sistema que la obligue a responder de su actuación a nivel interno y externo; y entiende la rendición de cuentas como un paquete de políticas y procedimientos a nivel interno y externo de la organización policial.

En cuanto al análisis de la asistencia policial internacional, la implementación pasa por una pluralidad de actores colocados a nivel trasnacional, internacional, nacional y subnacional. Esta diversidad está constituida por académicos, funcionarios gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales. Estos actores son llamados por Marenin, la Comunidad de Política Trasnacional.⁹ Este autor parte del argumento de que la noción tradicional weberiana donde sólo el Estado detenta el monopolio de la fuerza legítima, no puede ser sostenida actualmente. La expansión de un régimen internacional democrático del mantenimiento del orden, lleva al autor a cuestionar los mecanismos de vigilancia a nivel trasnacional. La actuación policial democrática está alimentada por esas ideas y valores que se exportan a través de la asistencia internacional para la reforma policial.

Las categorías analíticas para evaluar el desempeño fueron estudiadas desde los marcos teóricos para la reforma policial de Bayley, Ungar, Tudela y los planteamientos de la “nueva rendición de cuentas policial” de Walker. Como se mencionó antes, la investigación para este trabajo fue multinivel porque se

⁸ Walker, Samuel. Carol A. Archbold, *The New World of Police Accountability*, Second Ed, SAGE Publications, 2014, Kindle ed. Samuel Walker es un experto en rendición de cuentas policial de los EEUU reconocido nacionalmente. Sus áreas de experiencia incluyen la supervisión civil de la policía, los sistemas de intervención temprana para identificar oficiales problemáticos, práctica en litigio y mediación de quejas ciudadanas. Es un experto también en la historia de las libertades civiles y Profesor Emérito de Justicia Criminal de la Universidad de Nebraska en Omaha, donde enseñó de 1974 a 2005. Tiene un Doctorado en Historia Americana de la Ohio State University de 1973 véase <http://samuelwalker.net/bio/>

⁹ Implementing police reforms..., *op cit*, p. 4.

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

utilizaron distintos marcos teóricos. De acuerdo con Tudela, se puede hablar de al menos tres líneas de investigación y reflexión acerca del desempeño policial, ya que no hay una respuesta unívoca.¹⁰ La primera se relaciona con “conductas indebidas”, la “mala conducta” y la corrupción en la policía con un amplio espectro de prácticas o comportamientos que –por la vía de los hechos u omisión– distorsionan o perjudican el buen desempeño policial causado por factores individuales, socio-ambientales, incluyendo el clima laboral y la cultura de la organización. Tudela entiende por “conducta indebida” la transgresión del comportamiento normalmente esperado o “buen desempeño” de la policía, que incluye desde la calidad de la atención o servicios prestados a las personas hasta las prácticas delictuales comunes, como el abuso de la fuerza o de autoridad hasta las faltas disciplinarias. Walker amplía estos conceptos en la operación policial en el esquema de rendición de cuentas.

La segunda línea se refiere al examen o evaluación del “rendimiento policial”, es decir, se enfoca en medir el rendimiento operativo, el rendimiento institucional o el rendimiento organizativo que realza la eficiencia y la eficacia. La tercera línea tiene una perspectiva más amplia e implica una serie de prácticas calificadas como conductas indebidas que afectan la legitimidad de la acción policial y que se vinculan con la inobservancia de principios, tales como la no discriminación, el buen trato, la eficacia y la calidad de los servicios. De este modo, el buen desempeño se entiende mejor a la luz de los códigos de conducta profesional, un contexto sociopolítico democrático y la gestión de políticas públicas de seguridad, según Tudela. Esta línea será abordada desde el punto de vista de los códigos de conducta profesional contrastados con estándares y mejores prácticas. La eficacia policial no se debe entender sólo desde la perspectiva del resultado final, sino de la forma como actúa y cumple su misión de manera que el concepto de eficacia policial

¹⁰ Tudela Poblete, Patricio, “La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes”, *Revista Conceptos*, Fundación Paz Ciudadana, Edición 22, 2011, p.8,

https://www.researchgate.net/publication/311164955_La_medicion_del_desempeno_policial_en_Chile_consideraciones_sobre_la_calidad_de_los_servicios_y_el_trato_a_victimas_y_denunciantes_2011 El Dr. Tudela es Profesor Asistente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Profesor de la Academia Superior de Estudios de la Policía de Investigaciones de Chile (ASEPOL/PDI), Profesor del Diplomado en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y del Diplomado de Seguridad Ciudadana de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Se desempeña, además, como investigador en el Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL) de la Policía de Investigaciones de Chile. Desde el 2008 integra el Claustro Académico del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.facsoc.uchile.cl/antropologia/departamento-de-antropologia/58073/patricio-tudela>

Magdalena Alcocer Vega

se asocia a una noción más innovadora de entender la eficiencia y la eficacia (más allá del *management*).¹¹

La policía debe sujetarse al juicio público sobre su desempeño y profesionalismo a nivel individual y a nivel de la corporación. De esta forma, se podría decir que un policía no es eficaz sólo porque cumple un mandato legal, sino cuando alcanza los objetivos de la función policial de una manera tal que el desempeño y la calidad de las actuaciones se vuelven valores en sí mismos, es decir, cuando éstos reflejan verdaderamente los principios de la deontología policial, el profesionalismo y el ethos de la cultura organizacional de la policía.¹² Los conceptos de cultura organizacional son muy variados, pero se entenderá como unas pautas o patrones de asunciones básicas y creencias inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo mientras aprende a afrontar sus problemas de adaptación externa e integración interna –que han funcionado lo suficientemente bien como para ser consideradas válidas– y, por ello, son enseñadas a los nuevos miembros de la organización como la vía correcta de percibir, pensar y sentir en relación a los citados problemas de adaptación e integración.¹³

La misión policial también está centrada en reducir los delitos y la labor policial ha sido abordada en el marco de los servicios a los ciudadanos. El desempeño policial es considerado un factor clave y la principal dimensión a observar en la calidad y eficacia de la policía e implica, además, profesionalismo en el trato y servicio a los ciudadanos.¹⁴

El desempeño policial ha medido el cumplimiento de labores tales como patrullajes, atención de procedimientos y llamadas, recepción de denuncias, violencia policial, asistencia a las víctimas. Sin embargo, esto es insuficiente y ha ido adquiriendo más valor el estudio entre el liderazgo y el mejoramiento

¹¹ Tudela, *op cit*, p.9

¹² Ibid, p.10. Deontología policial es la ciencia o tratado de los deberes de los funcionarios de seguridad.

¹³ Schein, E., *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass, San Francisco, 1985 citado por Villoria, Manuel, “Ética postconvencional e instituciones en el servicio público”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117(1), 2007, p.128-129 De acuerdo con Manuel Villoria, “esta definición sitúa a la cultura en un lugar más profundo que la mera comunicación de valores, por ello, conecta con la lógica de lo apropiado y su carácter de realidad dada. Los empleados públicos se enfrentan a los problemas con unas asunciones básicas transmitidas culturalmente que explican sus decisiones mejor que las instituciones formales y la consecuencialidad racional”. *Ethos* es un conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad.

¹⁴ Tudela, *op cit*, p.10

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

continuo y los procesos de cambio organizacional.¹⁵ Entendiendo este último como una idea de reforma con objetivos que pueden variar en claridad y precisión y cuyas complejidades de implementación no necesariamente se hacen evidentes ni en el marco jurídico, ni en la estructura que de éste deriva.¹⁶

Tudela menciona que el estudio del desempeño policial ha sido más fructífero al amparo del monitoreo y el control de gestión (interno) que de la evaluación externa y destaca que existen distintas nomenclaturas y propuestas de índices, indicadores y descriptores para medir la gestión policial, especialmente aquellos asociados a las labores preventivas; sin embargo, los que se enfocan en el trato y la relación policía-ciudadano son más escasos. En Chile se hacen “levantamientos” periódicos de datos de encuestas que consultan la percepción de las personas sobre la labor de la policía contra la delincuencia y el nivel de confianza.¹⁷ El índice de desempeño policial de la Fundación Paz Ciudadana “es una construcción o medida estadística diseñada para poner de relieve cambios en la variable percepción de desempeño” con respecto al tiempo, situación geográfica, ingreso o cualquier otra característica socio-demográfica y permite conocer la valoración de la sociedad, según perfiles, sobre la labor de la policía y se compone de tres variables: si la persona hizo o no la denuncia, satisfacción de las personas con la actuación de la policía después de denunciar y satisfacción de las personas con la labor de la policía en su barrio”.¹⁸ Esta perspectiva no fue aplicada a este trabajo, pero es interesante que en la medida en que hay acercamientos policiales con la ciudadanía el índice es mal puntuado y en la medida en que no hay contacto con la ciudadanía es mejor puntuado.

Davis señala de igual manera como lo hicieron en sus trabajos Bayley, Marenin y Walker, la naturaleza compleja del mantenimiento del orden y expone una serie de indicadores para conocer la calidad del desempeño, tanto para la rendición de cuentas, al igual que Walker, como para la evaluación de las políticas públicas y el impacto de programas para conocer el estado de la organización policial. De acuerdo con Davis, las policías han medido su desempeño a partir de un número limitado de indicadores (enfocados en la delincuencia, como índices delictivos, número de arrestos, tiempo de respuesta y esclarecimiento

¹⁵ Ibid, p.11

¹⁶ Arellano Gault, David. Juan Salgado Ibarra, *Policía Federal: Una nueva institución para México*, SSP-CIES, México, 2012, p.39

¹⁷ Tudela, Patricio (2011). *op cit*, p.12

¹⁸ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

de delitos) y análisis recientes del desempeño policial señalan que deben incorporarse una serie de aspectos para lograr que los policías se conduzcan de manera democrática y en este sentido la Organización de las Naciones Unidas estableció una serie de principios dirigidos a la aplicación equitativa de la ley a todos los ciudadanos; ejes rectores para el uso de la fuerza; garantizar un trato justo a las personas detenidas o arrestadas, rendición de cuentas y protección de los grupos vulnerables de la sociedad.¹⁹

Davis destaca que la medición del desempeño es multidimensional y una distinción básica en ella es la diferencia entre el cumplimiento de metas (desempeño interno) y resultados (beneficios sociales que genera la policía) y pone como ejemplo la sensación de seguridad ciudadana. La interpretación del desempeño puede ser ambigua, pero es inherente a los indicadores de desempeño y lo ejemplifica con la pregunta ¿Un mayor número de denuncias indica un incremento en la confianza en la policía?²⁰ Del mismo modo, en el caso de la capacitación internacional policial, se partiría de la pregunta si los cursos reflejarían necesariamente un mayor desempeño policial. De este modo, se tratará de establecer si la capacitación internacional influyó en el desempeño policial y en qué medida contribuyó al proceso de la reforma de la Policía Federal. La capacitación fue evaluada en este trabajo cualitativamente a través de la aplicación de entrevistas e información documental en fuentes abiertas; en el capítulo dos se señalarán los marcos de referencia que son utilizados en algunas agencias policiales para evaluarla.

Los límites de la investigación para este trabajo estuvieron marcados por la imposibilidad de llevar a cabo un experimento controlado para medir el impacto de la capacitación internacional sobre el desempeño policial. Las razones fueron la falta de acceso a los elementos policiales para aplicación del estudio, el acceso a fuentes de información confidenciales de la Policía Federal y en las entrevistas muchos de los funcionarios estadounidenses que implementaron la capacitación internacional ya no se encontraban en el país debido a que había terminado su período de gestión.

Davis señaló que en el caso de la dimensión de la profesionalización, la Policía Federal definió un solo objetivo: SIDEPOL (Sistema Integral de Desarrollo Policial) y que los indicadores correspondientes estuvieron definidos en

¹⁹ Davis, Robert, “Análisis comparado de la medición del desempeño policial” en Alvarado, Arturo (coord.) *Indicadores de Seguridad Pública en México: Una discusión conceptual metodológica*, CIES-SSP, México, 2012, p.55

²⁰ *Ibid*, p.60

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

términos de la capacitación recibida donde se incluyeron temas de derechos humanos; aplicación de evaluaciones de control de confianza, y elaboración de Procedimientos Sistemáticos de Operación (PSO).²¹ Debe señalarse que estos indicadores no fueron utilizados debido a que son fuentes confidenciales de seguridad pública, por lo tanto las fuentes estarán basadas en la información que fue publicada en fuentes abiertas por el gobierno federal y en prensa escrita y electrónica. El esquema que Davis presenta no define cuales son los siete indicadores del Programa de Desarrollo Estratégico (PDE) de la PF (2010-2012).²²

La profesionalización y capacitación se abordan desde la dimensión global con los trabajos de Marenin, ya que se plantean como elementos que son parte de la asistencia internacional para las reformas policiales.²³ La capacitación policial es la formación especializada por la que atraviesa el policía a lo largo de la carrera profesional y como parte constitutiva de ésta, es decir, como uno de los ejes constitutivos del propio régimen profesional del sistema policial en todo lo atinente a la permanencia, ascenso y ocupación de cargos orgánicos de los policías, lo que hace que la capacitación policial sea permanente y, por ende, se desarrolle a lo largo del itinerario del policía dentro de la institución.²⁴ La formación policial comprende la instrucción de base del policía, es decir, la formación por la que atraviesa el candidato a policía, y se lleva a cabo al comienzo de lo que es la carrera profesional del mismo.

Al interior de la Policía Federal, los términos utilizados son capacitación, formación, instrucción o entrenamiento policial y se manejan indistintamente. Sólo se distingue que la formación inicial o básica es la instrucción formal en la academia para los candidatos a policías y que la formación continua es aquella desarrollada para actualización e incluye cursos de especialización. A lo largo del libro distinguiré la instrucción formal o formación básica o inicial, de la formación continua que son cursos de especialización. La capacitación

²¹ Ibid, p.76-77

²² Este programa define los objetivos estratégicos de la institución y su alineación con el Programa Nacional de Desarrollo (PND) y Programa Sectorial de Seguridad Pública.

²³ Marenin, Otwin, Police Training for Democracy, *Police practice and Research*, 5(2), 2004, p.107-123. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/156142604200190261#.UkMZFHrTZs>
Marenin, Otwin, "Building a Global Police Studies Community", *Police Quarterly*, 2005 8: 99 <http://pqx.sagepub.com/content/8/1/99.short>
Marenin, Otwin, "The goal of democracy in international police assistance programs", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 21 Iss: 1, 1998, pp.159 – 177. <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=872236&show=abstract>

²⁴ Sain, Marcelo Fabián, "La educación policial en la Argentina: desafíos y estrategias de cambio", *Cuadernos de Seguridad*, Dossier: Educación Policial, No. 3, 04-2007, p. 33.

Magdalena Alcocer Vega

se entenderá como entrenamiento o capacitación, como lo entienden los estadounidenses.

La educación ha sido vista como el desarrollo de la habilidad para conceptualizar y expandir procesos teóricos y analíticos, mientras la capacitación o entrenamiento (*training*) ha supuesto ganar habilidades necesarias para completar tareas inmediatas y objetivos de operación policial.²⁵ De acuerdo con los estándares contemporáneos, el término “educación” es utilizado para aquellas instancias que proveen grados de educación superior y que se encuentran fuera de la policía- colegios y universidades.²⁶ Los estadounidenses utilizan el entrenamiento para distinguirlo de la educación y ubican la formación continua como “entrenamiento en servicio” (*in-service training*). A la formación inicial la llaman “instrucción formal” (*formal instruction*).

Para la evaluación de la capacitación se expone la propuesta de Sabine Kühnlein que establece estándares avanzados y revisiones de la capacitación profesional en el Centro de Capacitación Profesional de la Policía Criminal Federal de Alemania *Budeskriminalamt* (BKA). Este centro provee un marco de referencia para un aprendizaje efectivo que asegura la calidad de la capacitación a través de la evaluación continua de esta última como un modo de optimizar su efecto e influencia.²⁷ Asimismo, una referencia indispensable son los estudios de Maria Haberfeld en materia de profesionalización y capacitación policial a través del modelo del Pentágono de Liderazgo Policial.²⁸ La decisión para que la mayor parte del marco conceptual esté formado por autores estadounidenses es porque el acervo que se ha creado pone de

²⁵ Kratcoski, Peter C. Dilip K. Das (Editors), *Police Education and Training in a Global Society*, Lexington, UK, 2007, Kindle, p.3

²⁶ Sullivan, L. E., Rosen, M. S., Haberfeld, M. R., & Schulz, D. M., *Encyclopedia of Law Enforcement*, Sage Pubns, 2005, p. 187 <https://us.sagepub.com/en-us/nam/encyclopedia-of-law-enforcement/book225364>

²⁷ Kühnlein, Sabine, “Transfer Evaluation- A concept intended to optimize practical training within the Federal Criminal Police Office Bundeskriminalamt-BKA”, *International Police Training Journal*, Interpol, Issue 3, 2012, p. 3-6 véase <http://www.interpol.int/Media/Files/INTERPOL-Expertise/Training/International-Police-Training-Journal-Issue-3,-January-2012>.

²⁸ Haberfeld, M., *Critical Issues in Police Training*, Prentice Hall, New Jersey, 2002.

Maria (Maki) Haberfeld es Profesora de Ciencias Policiales, en el Departamento de Derecho, Ciencias Policiales y de la Administración de Justicia Penal en el *John Jay College* de Justicia Criminal en Nueva York. Ha realizado investigaciones en las áreas de aplicación pública y privada de la ley, la integridad, y la delincuencia de cuello blanco en Estados Unidos, Europa oriental y occidental e Israel. Ha proporcionado capacitación en liderazgo a diversas agencias de policía. Desde 2001 ha estado involucrada en el desarrollo, la coordinación y la enseñanza en un programa educativo especial en el *John Jay College*, para el Departamento de Policía de Nueva York. <http://www.jjay.cuny.edu/faculty/maria-maki-haberfeld>

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

manifiesto esfuerzos sostenidos por más de un siglo y medio en desarrollar instituciones policiales profesionales del mantenimiento del orden, estrategias de reformas policiales, de profesionalización, de capacitación y de rendición de cuentas policial en contextos democráticos.

El período del mantenimiento del orden en los Estados Unidos de América se divide en tres fases.²⁹ La primera etapa de mediados del siglo dieciocho a 1920, donde la corrupción y la política influenciaron los procesos de reclutamiento y movilidad en la escala de la policía. La segunda, de mediados de los años veinte hasta fines de los sesenta, inspirados en el ideal de la profesionalización policial, donde Walker señala que las agencias de aplicación de la ley justificaban su actuación argumentando que tenían la responsabilidad y el derecho de manejar sus propios asuntos, tal como otras profesiones gozaban de un alto grado de autonomía y control y donde la confianza en la policía se derrumbó con el movimiento de los derechos civiles.³⁰ La última fase, abarca el período científico del desarrollo policial con el impulso de estrategias para dar un servicio profesional a los ciudadanos y tiene que ver con la aplicación del esquema de la policía comunitaria (*Community Oriented Policing-COP*) y el mantenimiento del orden orientado a problemas (*Problem Oriented Policing -POP*).

En México existen escasas fuentes de información gubernamental con relación al tema de la profesionalización y la capacitación de las policías y hay pocos estudios académicos al respecto. Entre los mexicanos que han estudiado este tema se encuentra un primer estudio de Ignacio Carrillo Prieto en 1992³¹, de la Policía Judicial Federal (PJF) que compara su formación con otros países europeos como Francia, España, Estados Unidos de América y Alemania. Otro estudio, lo constituye un artículo del Dr. Ernesto López Portillo³², estudioso de las instituciones policiales con más de 20 años de experiencia. Se encuentra también, una tesis de maestría de FLACSO³³, que estudia el tema de capacitación policial a diciembre de 2008. Por último, están los estudios del

²⁹ Ibid, pp.28-30

³⁰ Walker, Samuel, *The New World of Police Accountability*, SAGE Publications, 2005, p. 477, Kindle.

³¹ Ver Carrillo Prieto, Ignacio. Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez, *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*, INACIPE, México, D.F., 1992

³² Ver López Portillo, Ernesto, “Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia”, Center for US-Mexican Studies, University of San Diego, 2003.

³³ Ver Miranda Chingüido, Carla, (Tesis) Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del estado de derecho y la democracia en México, Maestría en Derechos Humanos y Democracia, Primera Promoción, FLACSO, México, 2009.

Magdalena Alcocer Vega

Dr. José Arturo Yáñez Romero³⁴, quien ha estudiado el tema de las políticas de profesionalización de las policías investigadoras (Policía Judicial Federal, Agencia Federal de Investigaciones y de la hoy Policía Federal Ministerial). Estos enfoques no aluden a la Policía Federal, y tampoco se enmarcan en el esquema de cooperación internacional de la Iniciativa Mérida. Existe un estudio de Valenti, que analiza las implicaciones del servicio profesional de la carrera policial, desde un punto de vista administrativo, implementado en el periodo de estudio de la presente investigación y delinea de manera comparada los servicios profesionales de carrera de Chile, Colombia, España, Canadá, Estados Unidos (en cuanto a funciones y escala jerárquica) para enriquecer la experiencia mexicana a modo de recomendaciones.³⁵ Otros estudios internacionales y comparados están enfocados desde un punto de vista administrativo. Tal es el caso del estudio de la chilena Mertz, que hace un análisis comparativo de las estructuras de la organización y administración de fuerzas policiales en diversos países comparando alternativas de organización policial de Chile con las policías de Alemania, Canadá, España, EEUU, Inglaterra y Gales.³⁶ La parte referente a la capacitación alude a los requisitos de ingreso de los elementos, así como a los períodos de formación básica. En la siguiente sección se expondrán los planteamientos sobre la asistencia internacional para la reforma policial.

³⁴ Ver Yáñez Romero, José Arturo, "La política de capacitación básica de agentes de la Policía Federal Investigadora en México" en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores) *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F., 2010 y Yáñez Romero, José Arturo. "La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora" en Benítez Manaut, Raúl. Abelardo Rodríguez et al (Eds) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, D.F., 2009.

³⁵ Valenti Nigrini, Giovanna. "El servicio de carrera policial en México" en Székely Pardo, Miguel *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La construcción de una policía profesional en México*, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México, 2012, 182 p.

³⁶ Mertz K., Catalina, *Experiencia comparada en la organización y administración de fuerzas policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos e Inglaterra y Gales*, Fundación Hanns Seidel-Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile, 2000, 180 hojas <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2000/01/experiencia-comparada-fuerzas.pdf>

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

1.2 Reforma Policial

“La policía responde mejor cuando los oficiales creen que los nuevos programas incorporan su propia opinión y conocimiento del trabajo. Casi todos los directivos prefieren auditar y monitorear, más que dirigir y facilitar. Seguir órdenes es menos riesgoso que tomar responsabilidad por facilitar la supervisión y resolver problemas”.

David Bayley

Las reformas policiales son una serie de cambios plasmados en políticas y procedimientos que tienen que ver con reestructuraciones internas, profesionalización de los cuerpos de seguridad, mecanismos de control de rendición de cuentas y cambios legales, entre otros. La historia de las reformas policiales tiene larga data en los países anglosajones. Una política es un curso o línea de acción adoptada y llevada a cabo por una agencia que proporciona orientación sobre la filosofía del departamento en asuntos identificados.³⁷ Un procedimiento es una descripción detallada de cómo una política se va a lograr y en él se describen los pasos a seguir, la frecuencia de la tarea, y los responsables de completarlas.³⁸

En los Estados Unidos de América, la historia ubica el proceso de inicio de reformas hacia mediados de 1850 y en América Latina a partir de la ola de democratización de fines de los ochenta y los noventa. En los procesos de reforma se plasman las características del estilo de hacer política y de la propia correlación de fuerzas dentro del sistema político en el momento en que las reformas son implementadas. Esta sección revisará las principales lecciones que Bayley recomendó para cambiar las organizaciones policiales a partir de la asistencia y cooperación para la reforma policial en otros países y será contrastado con los planteamientos de Walker, Skogan y de Ungar.

Bayley define que el término *policía* puede significar instituciones policiales únicamente, instituciones de justicia criminal o la función de seguridad general de la sociedad y la *democracia* puede ser definida en distintas maneras,

³⁷ Orrick, Dwayne W., *Best Practices Guide, Developing a Police Department Policy-Procedure Manual- Smaller Police Departments Technical Assistance Program*, Bureau of Justice Assistance, Office of Justice Programs U.S. Department of Justice, International Association of Chiefs of Police, 2004, p.1
<http://www.theiacp.org/portals/0/pdfs/BP-PolicyProcedures.pdf>

³⁸ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

más tradicionalmente, como un conjunto de instituciones; en términos de la cultura de aspiraciones y expectativas como ciudadanos; o como el Estado de Derecho.³⁹ La policía es la más clara manifestación de la autoridad de un gobierno y “(...) es una materialización del poder público y sus actos son actos jurídicos; siempre que su teleología [causa final] está señalada en la normatividad específica y, (...) contribuye al mantenimiento de las garantías y derechos ciudadanos”.⁴⁰ Entre sus deberes principales está mantener el orden y la ley, prevenir el crimen y combatirlo y proveer asistencia a los ciudadanos. Su legitimidad radica en que responda a las expectativas públicas y a que la policía utilice la autoridad que el Estado le confiere en favor del interés general.

Por *reforma policial* se entenderá el cambio en las instituciones policiales para mejorar el desempeño policial y para hacer o mantener ese desempeño dentro del Estado de Derecho y de principios democráticos, y el *desempeño policial* será definido como los procedimientos adoptados por la policía en el espacio público que promueven contacto directo o indirecto con agentes no policiales.⁴¹ En la práctica son las actividades de rutina que lleva a cabo la policía en funciones.

Un *estándar* es una directriz o requisito de desempeño que establece puntos de referencia para las agencias de aplicación de la ley a utilizar en el desarrollo de la estructura organizacional y la medición de su sistema de prestación de servicios.⁴² De acuerdo con Walker, el término *mejores prácticas* se caracteriza por ser políticas recomendadas o procedimientos.⁴³

Los dos objetivos de los Estados Unidos de América para llevar a cabo programas de asistencia internacional en los sistemas policiales y en el aparato judicial en otros países fueron el apoyo a la democracia y la protección contra la actividad criminal internacional. Estados Unidos dio asistencia a muchos países y a la Organización de las Naciones Unidas para reformar y reconstruir

³⁹ Bayley, David, *Policing in Emerging Democracies: Workshop Papers and Highlights*, National Institute of Justice-US Department of Justice-Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs-US Department of State, Washington D.C., 1995, p.3 véase <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/167024.pdf>

⁴⁰ Yáñez, Arturo, “Policía Preventiva en la Región Central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior”, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, 2003.

⁴¹ Pinc, T. M., “Police Reform: a determinant of democracy’s development”, Paper 19, 2010, p. 3 véase http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs_2010/19

⁴² Orrick, *op cit*, p.1

⁴³ Walker, Samuel. *op cit*, 2ed, p.265

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

fuerzas policiales vistas como “democracias en transición” (Polonia, El Salvador) o Estados fallidos (Bosnia, Haití).⁴⁴

De acuerdo con Bayley, otra razón para la participación de los Estados Unidos en asesorar policías en el exterior fue el incremento en los niveles delictivos de grupos del crimen organizado internacional.⁴⁵ Las tres áreas prioritarias para los Estados Unidos actualmente son el crimen organizado (tráfico de drogas y de armas); migración ilegal y tráfico de personas, y terrorismo e insurgencia rebelde.⁴⁶

La policía contribuye al desarrollo político democrático de acuerdo con las siguientes cuatro normas según Bayley: 1) debe satisfacer las necesidades de los ciudadanos y no debe servir a los intereses del gobierno, sino al de los gobernados; 2) debe rendir cuentas al entramado jurídico y legal del sistema de gobierno y no a grupos políticos; 3) debe proteger los derechos humanos, y

⁴⁴ El término de Estado fallido ha sido comúnmente utilizado por comentaristas políticos y periodistas para describir un Estado que ha fracasado en proveer algunas de las condiciones básicas por parte de un gobierno soberano. Los siguientes atributos son propuestos por el Fondo para la Paz para caracterizar un Estado fallido: 1) Pérdida del control físico de su territorio o del monopolio de uso de la fuerza legítima, 2) Erosión de la autoridad legítima del Estado para realizar decisiones colectivas, 3) Inhabilidad para proveer servicios públicos razonables, e 4) Inhabilidad para interactuar con otros Estados como miembro pleno de la comunidad internacional. El fracaso del Estado es considerado en la esfera social, política y económica véase http://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Failed_state.html

⁴⁵ Durante la Guerra Fría, los Estados Unidos de América se involucraron con las fuerzas armadas y policiales de otros países como parte de su política exterior. La Sección 660 del Acta de Asistencia Foránea (*Foreign Assistance Act*) de 1961, fue modificada en 1974 para prohibir a las agencias de EEUU, incluyendo fuerzas militares, que entrenaran o asesoraran a fuerzas policiales. Como resultado, la Agencia de Seguridad Pública de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) fue abolida. Las excepciones a esta abolición fueron para las misiones del Buró Federal de Investigaciones (FBI) y para la Agencia de Administración para el Control de Drogas- *Drug Enforcement Administration* (DEA). Bayley describe que, en 1996, se reformó de nuevo la Sección 660 como respuesta a la tendencia de la década de los noventa, para dar asistencia a la reforma policial en el exterior para apoyar la expansión de la democracia y asegurar un ambiente seguro para la economía de mercado. Las amenazas fueron drogas ilegales, terrorismo y lavado de activos, así como inmigración ilegal. Para contrarrestarlas, Estados Unidos amplió sus esfuerzos por exportar a otros países sus mejores prácticas de aplicación de la Ley y creó la International Law Enforcement Academy (ILEA) en Budapest manejada por el FBI y otra en Bangkok manejada por la DEA. Véase Bayley (2001), *op cit*, p.5

⁴⁶ Gereben Schaefer, Agnes. Benjamin Bahney, K. Jack Riley, *Security in Mexico-Implications for U.S. Policy Options, Rand Corporation*, 2009, p. XV La amenaza del tráfico de drogas y de armas es la amenaza primaria para Estados Unidos. De acuerdo al informe de 2009 del International Narcotics Control Strategy Report, aproximadamente 90% de la cocaína que entra a Estados Unidos es traficada por México. Las ciudades de la frontera entre México y Estados Unidos han sido afectadas en ambos lados por la violencia asociada al tráfico de drogas. El tráfico de armas se realiza de Estados Unidos a México y de acuerdo con datos del Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) entre el 90 y 95% de las armas utilizadas en crímenes violentos relacionados con drogas en México entran a este último ilegalmente vía Estados Unidos. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG876.pdf

Magdalena Alcocer Vega

4) debe ser transparente en sus actividades y sus labores deben estar abiertas a observación y reportadas a agentes externos de forma regular. Esto aplica para la conducta de los integrantes de la policía y de las operaciones de la institución como un todo.⁴⁷

Las reformas policiales en los países desarrollados y democráticos se tradujeron principalmente en estándares y prácticas operativas, con base en ello, Bayley planteó diecisiete lecciones genéricas.⁴⁸ Estas lecciones dan cuenta de los obstáculos para la implementación, operación y consolidación de las reformas. A partir de 1967, se registró un cambio en lo que se llamó la “era científica” del mantenimiento del orden americano, ya que a partir de esta fecha se evaluó cuidadosamente la conducta táctica de los oficiales de policía, así como la efectividad de las estrategias y de los estándares policiales con la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia (President’s Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice). A continuación se plantearán, de manera sintética, las lecciones de Bayley para la asistencia de la reforma policial y en seguida, se harán comentarios acerca de lo que otros autores elegidos para el marco teórico han estudiado al respecto.

Bayley señaló que todo programa de reforma debe basarse en un entendimiento claramente articulado de las conexiones entre los objetivos a conseguir y las acciones propuestas. Las reformas policiales no son sólo cambios en la forma de la actuación policial, sino en transformaciones de fondo de la policía. Se debe medir los blancos de la reforma a través de políticas y acciones, ya sea en estrategias de gerencia para asegurar la rendición de cuentas, o con encuentros con los ciudadanos. Skogan señaló que uno de las dificultades del mantenimiento del orden comunitario y el orientado a problemas es que es difícil documentar lo que los oficiales hacen y si ello es efectivo.⁴⁹ En la región latinoamericana, la evaluación es la parte más descuidada de la reforma durante la implementación, ya que casi siempre se hace al final.⁵⁰ La democracia requiere un Estado de Derecho que los Estados contemporáneos latinoamericanos no pueden sostener, porque no son suficientemente fuertes y el mantenimiento del orden orientado a problemas (POP) es un cambio que

⁴⁷ Bayley, *Democratizing the Police Abroad*, *op cit*, p.11

⁴⁸ *Ibid*, p. 19

⁴⁹ Skogan, *op cit*, p.6

⁵⁰ Ungar, *op cit*, p.17

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

podría absorber y cambiar esas debilidades.⁵¹ Ungar ubicó cinco áreas de desarrollo de las reformas en la región: reestructuración de la agencia, apoyo profesional, mecanismos de control, cambios legales y la policía comunitaria. El autoritarismo en América Latina del siglo XX, puso atrás a la región en esta última etapa ya que la policía fue utilizada como un medio de control político y para controlar la disidencia del régimen.⁵²

Las reformas policiales requieren un liderazgo comprometido y sostenido por la alta dirección (by top management) es decir los Ejecutivos, para producir cualquier cambio organizacional importante, de acuerdo con Bayley. Una reforma significativa no puede ser impulsada desde abajo contra la indiferencia u hostilidad de los altos mandos policiales. Skogan identificó los siguientes obstáculos: la resistencia de los directores policiales que se sienten amenazados por los sargentos, quienes también se sienten del mismo modo al cambiar las formas establecidas de trabajo; en los niveles en la primera escala de oficiales que sienten resistencia de las unidades; en los sindicatos policiales que tienen demandas en competencia; la imposibilidad de medir lo que importa; un fracaso para establecer cooperación entre las agencias; una falta de respuesta pública y cambios de liderazgo.⁵³ Las reformas policiales se enfrentan a su supervivencia con el cambio de liderazgo, este es uno de los motivos que Walker señala como obstáculo para producir un cambio duradero y sostenido en las reformas. Este problema en México se traduce en una falta de continuidad ya que los programas son sexenales, es decir, el periodo del mandato del presidente. Si existe una alternancia del partido en turno, lo más probable es que el programa no continúe y que inicie uno distinto. Con los cambios de administración cambian los jefes policiales y los mandos superiores. Esto dificulta la sostenibilidad de la reforma. Skogan sugiere que si

⁵¹ Ibidem. El mantenimiento del orden orientado a problemas (POP) es un enfoque del mantenimiento del orden en el cual piezas discretas de los asuntos policiales (cada una es una parte de incidentes similares, sea crimen o actos de desorden, que se espera la policía maneje) son sujetas a examinación microscópica (basada en la habilidad de los analistas criminales y la experiencia acumulada en el campo del personal operativo) con la esperanza de lo que es recientemente aprendido de cada problema, lleve al descubrimiento de nuevas y más efectivas estrategias para combatirlo. Este enfoque da un alto valor a las nuevas respuestas que son preventivas de modo natural y que no son dependientes del uso de la justicia criminal y que envuelve el compromiso de otras agencias, la comunidad, el sector privado cuando su involucramiento tiene el potencial para contribuir significativamente a la reducción del problema. Este enfoque tiene un compromiso de implementar nuevas estrategias evaluando rigurosamente su efectividad y reportando resultados que beneficien otras agencias para construir un acervo de conocimiento que apoye la profesionalización policial. Herman Goldstein (2001)
<http://www.popcenter.org/about/?p=whatispop>

⁵² Ibid, p.4

⁵³ Skogan, *op cit*, p.6

Magdalena Alcocer Vega

las reformas han de persistir, el administrador de cambios debe asegurar que el programa sea del departamento de la policía y de la ciudad, y que no sólo sea suyo.⁵⁴ Debe construir apoyo público y político para la reforma, de este modo su presupuesto sobrevivirá cuando haya restricciones financieras. Para Ungar, los obstáculos tienen que ver con que gran parte de América Latina está enredada en una serie de impedimentos que se refuerzan mutuamente: políticos, institucionales y societales, donde coexisten prácticas tradicionales del mantenimiento del orden con otras prácticas orientadas a problemas.⁵⁵ Es decir, estas prácticas de antaño coexisten con nuevas leyes que cruzan las políticas públicas y las tensiones políticas dispersan las responsabilidades de los funcionarios, por lo tanto, ello permite culparse unos a otros. Ungar señala que alterar las prácticas tradicionales de largo plazo, provoca una oposición por la alteración del status quo de los oficiales, así como las presiones para combatir el crimen, ya que elevan la resistencia institucional y la impaciencia política, por ello, son abandonados los programas y sustituidos por acciones de corto plazo que solo agravan la ineficiencia de las agencias.⁵⁶ Mientras los oficiales tratan de deshacer las complicaciones de los arreglos al vapor, pierden el contacto con las causas del crimen, la naturaleza del mantenimiento del orden y los estándares de la democracia y su habilidad para atraer el cambio. De acuerdo con Ungar, en la región latinoamericana hay una gama amplia de asuntos de seguridad ciudadana, pero la literatura existente no ha desarrollado marcos analíticos para explicar a través de diferentes casos porque los obstáculos de las reformas se desarrollan y cómo pueden superarse.

Otra lección que Bayley establece, es que la clave para cambiar cualquier aspecto en la policía es la gerencia, esto es, la manera en que los miembros de una organización policial son llevados a hacer lo que se les pide. Esto significa desarrollar programas apropiados de reclutamiento, capacitación, promoción, asignación de recursos, supervisión, investigación y reportes de evaluación y rutinas de trabajo. Walker y Bayley señalan que el cambio organizacional no ocurre solamente cambiando el personal, se requiere cambiar el sistema y la cultura de una organización.⁵⁷ Esto incluye los procedimientos de rutina de la evaluación del desempeño del oficial y de las decisiones de promoción. El hecho de reclutar y capacitar personal nuevo no es suficiente para atraer la reforma. Los beneficios de ambos se pierden si no son reforzados por sistemas gerenciales. El personal debe ser evaluado en términos de su desempeño con

⁵⁴ Ibid, p.9-10

⁵⁵ Ungar, *op cit*, pp.1-2

⁵⁶ Ibid, pp.10-11

⁵⁷ Bayley, "Democratizing police...", *op cit*, p.20 y Walker, S.&T.Ikerd, *op cit*, p.10

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

respecto a la reforma del programa y éste debe reflejarse en las promociones, asignaciones y alzas de sueldos. Este punto es clave en este trabajo, ya que el interés está puesto en la profesionalización y la capacitación policial. La capacitación de las policías es un componente de la reforma policial.

Para Walker, mantener las medidas tradicionales de desempeño envía el mensaje que los viejos modos de hacer las cosas son importantes aún. Las nuevas medidas de desempeño deben enfatizar los principios que apoyen las nuevas formas de mantenimiento del orden y los oficiales necesitan ser evaluados para determinar si se desempeñan acorde a los nuevos valores.⁵⁸ Las evaluaciones de desempeño familiarizan a los oficiales con lo que se espera de ellos en la organización. Los departamentos de policía y los supervisores enseñan que los comportamientos son importantes a través de la recompensa y promoción del personal.

De acuerdo con Walker, la institucionalización de la reforma policial debe ser el objetivo final del cambio organizacional y ello ocurre cuando la reforma se vuelve una forma rutinaria de conducción de las labores de la policía y cuando ciertos valores, normas y estructuras son incorporados en la organización.⁵⁹ Esto requiere que la corporación demuestre un compromiso continuo con la reforma.

Para Walker, la capacitación es el elemento más importante para el establecimiento del proceso de cambio organizacional y si ésta no es suficiente, los nuevos reclutas actuarían en la manera en que los oficiales creen que deberían actuar, lo cual podría reflejar viejos estereotipos.⁶⁰ Los oficiales veteranos podrían revertir el cambio en viejos patrones de comportamiento inconsistentes con una nueva filosofía de la reforma.

El comportamiento policial no puede cambiar por la mera reorganización formal dentro de la policía o por su reestructuración en el ámbito nacional. Si el objetivo de la reforma policial es el cambio democrático, se debe prestar más atención a la gerencia del personal, más que a la estructura formal de la fuerza policial, de acuerdo con Bayley. Walker analiza los sistemas de intervención temprana (herramienta de la rendición de cuentas policial de la que se hablará con mayor detalle en la sección 1.3) basados en el principio de cambiar el comportamiento de los oficiales identificando el desempeño

⁵⁸ Walker, S.&T.Ikerd, *op cit*, p.10

⁵⁹ *Ibidem*

⁶⁰ *Ibid*, pp.20-21

Magdalena Alcocer Vega

problemático e interviniendo para proveer acciones no disciplinarias y que corrijan la acción.⁶¹ Marenin subrayó que el mantenimiento del orden requiere críticas autoreflexivas y frecuentes, análisis y evaluación de las prácticas adoptadas y destacó que una organización policial que falla en percibir cambios que afectan su mandato y poderes, que no sabe adaptarse a ellos y que no puede evaluar los efectos de sus propias respuestas, perderá contacto con el público.⁶² Estos sistemas serán explicados con mayor detalle en la sección de rendición de cuentas.

Los recursos materiales pueden servir para los cambios deseados (personal y equipo), pero raramente son esenciales o suficientes para traer el cambio per se. El cambio está dado por una serie de procedimientos y políticas en la gerencia, aunado a la supervisión y la rendición de cuentas. Walker subrayó que “... en un departamento mal gestionado, sin estándares significativos de rendición de cuentas, incluso los oficiales de mayor nivel educativo se hundirán en un desempeño de bajos estándares”.⁶³ Como se mencionó anteriormente, el cambio organizacional no ocurre cambiando el personal, se requiere cambiar el sistema y la cultura de una organización.

La reforma significativa requiere aceptación generalizada a través de todos los rangos y comisiones en un departamento de policía, según Bayley. Además del liderazgo comprometido, esta lección es la más repetida para que una reforma sea exitosa. De acuerdo con Bayley:

“Una consulta genuina y extensiva es la mejor manera de obtener aprobación de nuevos programas. La policía responde mejor cuando los oficiales creen que los nuevos programas incorporan su propia opinión y conocimiento del trabajo. Casi todos los directivos prefieren auditar y monitorear, más que dirigir y facilitar. Seguir órdenes es menos riesgoso que tomar responsabilidad por facilitar la supervisión y resolver problemas”.⁶⁴

Cuando los proyectos piloto se emprenden, deben tener un liderazgo comprometido y que el personal no sea continuamente apartado para otros propósitos. Esta lección de Bayley señala que la innovación necesita implementación consistente, más que las operaciones rutinarias, precisamente

⁶¹ Walker, Samuel. 2nd ed, *op cit*, p.144

⁶² Marenin, *op cit*, p.16

⁶³ Walker, *op cit*, p.56

⁶⁴ Bayley, *op cit*, p. 23

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

porque sus actividades no han sido institucionalizadas. Skogan señaló que la resistencia no viene únicamente de la base de la policía. En el caso de la implementación del modelo de policía comunitaria, las revueltas han venido de los mandos medios en diversas ciudades. Como parte de los esquemas de descentralización muchos mandos medios ven amenazada su autoridad. Las discusiones sobre la reforma policial aluden a términos modernos de alta dirección, tales como el “empoderamiento del empleado”.⁶⁵ Ello hace que los mandos se sientan muy nerviosos, ya que se preocupan por la disciplina. Una función organizacional que a menudo es recortada es la capacitación, ya que es cara y los oficiales tienen que ser removidos de sus funciones para atender las clases.

Los oficiales de policía no cambiarán su comportamiento a menos que perciban que es en su propio interés hacerlo. La reforma no ocurrirá a menos que los criterios de evaluación de desempeño individual incentiven la clase de comportamiento que la reforma requiere.⁶⁶ Para Ungar, un reforzamiento de los recursos humanos de la administración, estándares, inspección, rendición de cuentas y disciplina pueden ayudar a mejorar la gerencia policial. Los recursos humanos a nivel nacional y regional deben distribuir los recursos humanos y materiales basados en tasas de población y del crimen.⁶⁷ La vigilancia y la gerencia deben acomodarse a las realidades diarias del mantenimiento del orden. Casi todos los oficiales resienten las difíciles condiciones de llevar a cabo tareas complejas sin compensación financiera y reconocimiento social que tienen otras profesiones. Esto debería incluir subsidios al transporte, préstamos de vivienda. Son especialmente importantes los beneficios de salud física y mental.

Los reformadores internos y externos de las organizaciones policiales deben tener cuidado de no denigrar la motivación, sabiduría y habilidades de las personas cuyo comportamiento tratan de cambiar, de acuerdo con Bayley. Al respecto, Skogan mencionó que la reforma se topa con la falta de coordinación y cooperación entre las agencias por razones burocráticas. Muchas agencias municipales parten de la consideración que la policía comunitaria es el programa del departamento y no suyo, lo que causa resistencias para adoptarlo plenamente. Asimismo, ponen obstáculos para alterar sus propias prioridades profesionales y de restricción de presupuesto. Hacer funcionar este tipo de

⁶⁵ Skogan, *op cit*, p. 1

⁶⁶ Bayley, *op cit*, p. 24

⁶⁷ Ungar, *op cit*, p. 320

Magdalena Alcocer Vega

cooperación inter organizacional es uno de los problemas más difíciles que enfrentan los departamentos innovadores. Para hacer funcionar los programas, los obstáculos deben vencerse por parte de los jefes de las agencias y también de la administración en la ciudad, ya que el programa debe ser de la ciudad, no sólo de las agencias.⁶⁸

Las evaluaciones de programas que sólo buscan resultados inmediatos más que de largo plazo como medida de éxito, inhiben la creatividad organizacional.⁶⁹ En la región latinoamericana existe dificultad para mantener los cambios a largo plazo. Por ejemplo, muchos oficiales sólo se interesan en la reforma cuando el desempeño de la agencia es pobre y es criticado, así, se realizan cambios para aminorar las críticas y mientras los oficiales tratan de deshacer los efectos de medidas tomadas por los superiores de manera coyuntural y paliativa, se pierde el contacto con las causas del crimen, la naturaleza del mantenimiento del orden y los estándares de la democracia y su habilidad para atraer el cambio.⁷⁰

La reforma requiere que los nuevos programas sean monitoreados, para que puedan haber cambios de curso y, a su vez, la carga de evaluaciones puede desalentar la reforma. Con relación a esta lección, Ungar señala que la justicia criminal, la policía comunitaria y los mecanismos de rendición de cuentas están inmersos en mucha información y sólo alguna es relevante. Los indicadores del crimen y el mantenimiento del orden son recolectados en casi todos los países de Latinoamérica, pero mucha información no es filtrada y son un conjunto de reportes, estadísticas y números. Para romper la inercia informacional sin mucha resistencia, es necesario un buen enfoque para iniciar evaluaciones separadas de oficiales, unidades y prácticas.⁷¹

⁶⁸ Ibid, p. 7

⁶⁹ Bayley, *op.cit.*, p.24. Debe hacerse una distinción cuando se escribe acerca de las organizaciones entre lo que se hace “*output*” y lo que se alcanza “*outcome*”. El autor señala que patrullar, por ejemplo, es algo que hace la policía (*input*) y puede o no reducir el crimen, que es el (*outcome*) que se desea. En Gran Bretaña hubo una tendencia a medir el desempeño de la policía y los indicadores se centraron más en el output que en el outcome, con la tendencia a que los policías sólo siguieran normas para reportar lo que hacían, más que lo que conseguían, lo que desalentó la innovación y redujo la flexibilidad operativa.

⁷⁰ Ungar, *op cit.*, p.11

⁷¹ Ibid, pp.307-309. Ungar señala que las prácticas requieren más evaluaciones aún, tales como detenciones viales, notorias por abuso. Aunque hayan restricciones legales en el uso de la fuerza por la policía, falta un análisis de cuándo y porqué son más proclives a que ocurran. Los estudios deben apuntar a las situaciones en que el uso de la violencia es utilizado, ¿Qué tan frecuente los oficiales utilizan medidas de coerción cuando no hay resistencia por parte del ciudadano o en detenciones? ¿Qué tan frecuente la violencia surge debido a que el oficial no tiene equipo o no puede conseguir refuerzos? ¿Qué tan frecuente la violencia ocurre después de la detención? Otra dimensión de la evaluación es cómo las nuevas leyes se traducen en prácticas, por ejemplo, cómo las leyes que restringen el alcohol reducen el homicidio o las leyes de desarme.

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

Así, se identifican las áreas débiles y se abre la discreción (entendiendo por esta la actuación de acuerdo con el juicio propio) al oficial, se mejora la planeación de las estaciones de los comandantes, la distribución del personal es más equilibrada y se previene el congelamiento de políticas alrededor de condiciones que cambian rápidamente. Walker profundiza más con relación a este punto al analizar las herramientas que él define como la nueva rendición de cuentas policial que son un conjunto de políticas y procedimientos que serán explicados más adelante.

Es más propicio el cambio cuando los recursos son disponibles, que cuando los existentes son redistribuidos. Proveer nuevos recursos reduce la resistencia al cambio permitiendo que nuevas actividades sean emprendidas sin penalizar las ya existentes.

Bayley señaló que si la incidencia del crimen y el desorden es inaceptable y va en incremento, la reforma policial debe inhibirse. Cuando la seguridad pública está en riesgo, la reforma puede ser vista por el público y la policía como una distracción con el mismo propósito. La consecuencia es que la reforma es menos factible que suceda cuando más se necesita. Para hacer cambios en las estrategias actuales, se necesita mostrar a los policías que los nuevos programas conseguirán los objetivos de la institución de mejor manera que los viejos.

Aumentar los contactos entre el personal de policía y los ciudadanos es una manera de incentivar el desarrollo de una policía que rinda cuentas y que esté orientada al servicio como institución. Según Bayley, esto puede hacerse a través del uso de las instalaciones de la policía, premiando públicamente a los oficiales por su trabajo o invitando a ciudadanos para observar las labores que se realizan. El involucramiento ciudadano, que realza la objetividad y la prevención, debería jugar un papel más fuerte en la evaluación de la justicia criminal.⁷² Una manera de hacerlo es a través de observatorios de la violencia, ya que pueden colaborar en ser fuentes de información de estadísticas criminales, atrayendo la atención pública, y colaborando con las autoridades. Otra manera en que pueden coadyuvar estas instancias es en la identificación de las fuentes del crimen en las comunidades específicas.

Un modo poderoso de cambiar el comportamiento de los oficiales de policía, es a través del establecimiento de argumentos claros de política organiza-

⁷² Ibid, pp.313-314

Magdalena Alcocer Vega

cional acompañados de sanciones apropiadas, en situaciones de alto estrés y urgencia. Bayley señala de la misma manera que Walker, que con un liderazgo determinado y herramientas de gerencia pueden reducirse la incidencia de disparos injustificados, el abuso de la fuerza y la corrupción.⁷³ En esta investigación se utilizará la definición de corrupción de Transparencia Internacional, entendida como el abuso de poder para beneficio privado con énfasis general en acciones cometidas para ganancia potencial o real que involucren abuso de autoridad.⁷⁴

Es más factible que la reforma ocurra si los oficiales de policía están conectados a redes profesionales de líderes policiales (regionales, nacionales o internacionales). Este punto es resaltado también por Haberfeld, aunque ella centra la conexión a estas redes desde la óptica de la capacitación y el entrenamiento policial.⁷⁵ El objetivo es alentar la reforma democrática a través del contacto de redes profesionales que provean oportunidades para el aprendizaje.

Los sindicatos de la policía deben ser incluidos en el desarrollo y la planeación de cualquier programa de reforma. En muchas ciudades, el contacto entre los sindicatos y la ciudad obliga al departamento policial a poner en marcha reglas, estándares de desempeño y políticas de personal que van en contra de los cambios organizacionales requeridos por la policía comunitaria.⁷⁶ Los contratos entre las ciudades y los sindicatos policiales afectan la habilidad de los directores de los departamentos de realizar decisiones acerca del personal. En vista del poder que ejercen, Bayley señala que deben ser tomados en cuenta para que la reforma no se obstaculice.

1.3 Asistencia internacional para la reforma policial

Los estudios de Bayley dejaron como acervo una serie de lecciones que los observadores y expertos están de acuerdo en incorporar en los gobiernos extranjeros con el objetivo de que las fuerzas policiales funcionen más democráticamente. El contexto en el que se desarrollan estas lecciones son gobiernos que funcionan, pero que tienen fuerzas policiales cuyo carácter no

⁷³ Walker, 1° ed, *op cit*, p.304

⁷⁴ *Arresting Corruption in the Police- The global experience of police corruption reform efforts*, Transparency International UK, Defense and Security Programme, London, 2012, p.10 <http://ti-defence.org/publications/arresting-corruption-in-the-police-the-global-experience-of-police-corruption-reform-efforts/>

⁷⁵ Haberfeld, *Police Organization and Training...*, *op cit*, p. 8

⁷⁶ Skogan, *op cit*, p. 5

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

apoya la democracia.⁷⁷ Esto supondría que las lecciones no aplicarían para el objeto de estudio de este trabajo. El Gobierno mexicano funcionaba y aunque no puede hablarse de una policía democrática en sentido estricto –por prácticas de corrupción en muchos casos y no apegadas al marco legal– puede afirmarse que su carácter sí apoyaba la democracia en el país. Así que tomaré las categorías en las que exista un acercamiento para empatar la lección teórica con la aplicación a la realidad. No listaré todas, sino las que son aplicables para la reforma policial mexicana.

Todas las reformas policiales son políticas en el sentido en que afectan la posición e intereses de diferentes grupos y personas dentro y fuera de la policía. Cuando se otorga asistencia a una policía extranjera, se debe estar alerta de los efectos de la misma, en cuanto a la distribución de poder e influencia.

Los programas de policía extranjeros deben adaptarse a las condiciones locales del país receptor. La reforma policial no puede ser dejada a los policías expertos, debe involucrar especialistas de área, sociólogos e historiadores.

El personal que brinda asistencia internacional debe evitar condescendencia en sus relaciones con la policía local. Esto se traduce en no denigrar la contribución de la gente que ha trabajado bajo los viejos programas que pretenden reformarse.

La reforma policial democrática requiere de la separación de la policía de los militares. El mantenimiento del orden democrático es especialmente susceptible a ser minado por el involucramiento militar, ya que los soldados obedecen desde arriba en estructuras verticales y es menos frecuente que respondan a los ciudadanos; su uso de la fuerza es menos restrictivo y la secrecía más integrada en su mentalidad.⁷⁸

El crecimiento de la violencia y el crimen subordinarán la reforma policial al incremento de las capacidades policiales. La incapacidad para proveer seguridad pública mina la legitimidad del gobierno y alienta el desorden social. Los altos niveles del crimen causan que las funciones militares y policiales estén mezcladas provocando el retraso en la separación de militares de los policías.

⁷⁷ Bayley, “Democratizing...”, *op.cit.*, p. 35

⁷⁸ *Ibid.*, p. 39

Magdalena Alcocer Vega

De acuerdo con Bayley:

“Cuando los gobiernos son amenazados por una violencia prolongada, las funciones de la policía y los militares se degradan entre ellas y los militares comienzan a operar domésticamente y la policía toma características de armada, patrullando en grupos y empleando armas de alto poder. La policía se vuelve más centralizada, cerrada y menos protectora de los derechos humanos...”⁷⁹

El impulso hacia la reforma democrática puede ser debilitado por la creencia pública que la hará más vulnerable al crimen y al desorden. Las demandas de seguridad pública en contextos donde los índices delictivos se han disparado, hacen que el valor de las reformas democráticas como la responsabilidad, la rendición de cuentas, la protección de los derechos humanos y la transparencia sean muy proclives a su incumplimiento. Por otro lado, la demanda ciudadana para exigir mayor control y medidas más duras contra el crimen, choca con la protección de los derechos humanos. En América Latina, luego de la caída de los regímenes autoritarios, la violencia ya no fue propiciada por el Estado, sino por la violencia criminal ordinaria, de ahí que las encuestas de opinión pública indiquen que una gran parte de la población estaría dispuesta a que se aplicaran medidas de mayor rigor punitivo o comúnmente llamadas de “mano dura”.⁸⁰

Por otro lado, crear sistemas disciplinarios efectivos dentro de la policía debería ser una prioridad de primer orden en la reforma democrática. Según Bayley, las investigaciones demuestran que cuando el público coopera con la policía reportando el crimen, identificando sospechosos y mitigando las condiciones sociales que hacen que algunas zonas o espacios sean más susceptibles al crimen, hacen que la policía se vuelva más efectiva en su papel de proveedor de seguridad pública.

La preocupación de los asesores extranjeros y donantes con sus propios problemas de crimen internacional hace que decaiga su entusiasmo por la reforma democrática en el exterior. Bayley destacó que los EEUU tienen dos agendas en el exterior: reforma y seguridad. Los diseñadores de las políticas piensan normalmente que deben elegir entre ambas y como

⁷⁹ Ibidem

⁸⁰ Uildriks, Niels (editor), *Policing Insecurity- Police Reform, Security and Human Rights in Latin America*, Lexington Books, UK, 2009, p.2

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

resultado, los programas son empujados en distintas direcciones. Hay una tensión entre dos objetivos, controlar el crimen o proteger derechos humanos. Esto se traduce en que los donantes normalmente se inclinan más hacia la construcción de capacidades que a la reforma democrática.⁸¹

La reforma policial debe estar acompañada por reformas en el sistema de justicia criminal. De acuerdo con Bayley, proveer seguridad pública con justicia requiere de un sistema interconectado de agencias, policía, jueces, abogados defensores, guardias de prisión y oficiales de libertad condicional.⁸²

La asistencia técnica no debe ser el centro de la ayuda internacional si la reforma policial democrática es el objetivo, señala Bayley. Ninguno de los atributos de la reforma policial: responsabilidad, rendición de cuentas, defensa de los derechos humanos y transparencia- dependen de la tecnología, ya que ésta no es un sustituto para un cambio cultural profundo dentro de la policía.⁸³ Asimismo, los extranjeros asignados para impulsar los cambios en el exterior deben residir en los países receptores por periodos sustanciales de tiempo para proveer continuidad programática. El conocimiento local es esencial para la planeación de programas.

La reforma institucional no puede ser producida simplemente por incrementar el conocimiento acerca de las políticas y las prácticas en otros países. La clave para la reforma institucional está en la práctica de nuevos comportamientos dentro de la organización.

Entre las lecciones que Bayley planteó para la gerencia americana para realizar cambios en la forma como el personal de los EEUU maneja los programas de asistencia y reforma, se encuentran las siguientes.⁸⁴

La asistencia americana a la policía de gobiernos extranjeros debe estar guiada por teorías claramente articuladas y sustentadas fácticamente conectándose con los resultados institucionales deseados. El Gobierno estadounidense debe desarrollar la capacidad para planear e implementar el cambio institucional en la política pública policial y su práctica en otros territorios. Los programas están dispersos en muchas agencias y ninguna tiene capacidades por sí misma

⁸¹ Bayley, *op cit*, p. 41

⁸² Ibid, p. 42

⁸³ Ibidem

⁸⁴ Ibid, pp.67-71. Se excluyeron las lecciones que no embonaron con el objeto de estudio de este trabajo.

Magdalena Alcocer Vega

para hacer este trabajo, de acuerdo con el autor. El *expertise* del Departamento de Estado está concentrado en la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcoóticos y Procuración de Justicia –*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement INL*– cuya misión es el control internacional del crimen y la construcción de capacidades para la prevención del mismo, pero no para la reforma. La asistencia del Departamento de Justicia está dirigida por la Agencia de Administración para el Control de Drogas –*Drug Enforcement Administration, DEA*– y el Buró Federal de Investigación –*Federal Bureau of Investigation, FBI*–. Ellos tienen experiencia internacional sustantiva, pero su misión no es la reforma democrática. Por otro lado, el Programa Internacional de Asistencia para la Formación en Investigaciones –*Criminales International Crime Investigative Training Assistance Program, ICITAP*– tiene la misión correcta, pero se cuelga entre el Departamento de Estado, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –*United States Agency for International Development, USAID*– y el Departamento de Justicia sin el personal necesario para hacer la planeación requerida. El problema yace en el sistema y en particular en la asignación burocrática de las propias misiones. Asimismo, los programas diseñados para la reforma policial en otros países deben estar basados en un claro entendimiento de la historia del país receptor y sus prácticas policiales. Debido a que la reforma policial es una propuesta de largo plazo, la asistencia de programas debe estar planeada y financiada por periodos múltiples. Cuando se provee asistencia a las fuerzas policiales internacionales, se necesita crear un mecanismo con el gobierno local que evalúe un balance programático entre la creación de capacidades institucionales para la aplicación de la ley y la reforma democrática en países particulares.

La implementación de la asistencia para la reforma policial necesita estar cuidadosamente coordinada entre las agencias y el Gobierno estadounidense, no sólo para evitar trabajar en objetivos similares, sino para simplificar contacto entre el gobierno receptor y para que el gobierno americano realce la vigilancia, de acuerdo con los señalamientos de Bayley.

Los EEUU deben coordinar sus programas para la reforma democrática en algunos países con otros donantes, públicos y privados, durante la planeación, así como en la fase de implementación. Los programas de asistencia policial democrática deben incluir medidas para construir el apoyo a la reforma entre los líderes políticos, así como con la sociedad en general. El diseño e

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

implementación de los programas de desarrollo democrático policial deben hacerse por policías y civiles experimentados a nivel local y estatal de EEUU. El Gobierno Federal de EEUU tiene recursos y experiencia limitada para enviar apoyo para tal propósito y según el autor; la DEA y el FBI no son fuerzas de tiempo completo para asistencia internacional y su misión se centra en asistencia para el desarrollo y construcción de capacidades para aplicar la ley, más que en el diseño de la reforma policial. El reto que Bayley plantea es encontrar formas de movilizar la enorme sabiduría y experiencia que reside en las policías estatales y locales.

En otro orden, los programas de asistencia internacional a la policía deben ser transparentes y públicos y sujetos a vigilancia sistemática del Congreso. Las agencias involucradas en proveer asistencia extranjera a la policía deberían desarrollar capacidades para evaluar el éxito de cada misión para extraer lecciones de aprendizaje y mejorar el desempeño de las mismas. De acuerdo con Bayley, la experiencia muestra repetidamente que la asistencia de los programas no hace a las instituciones gubernamentales más democráticas, a menos que esos países se hayan comprometido en transiciones a la democracia y en suma, la habilidad de los EEUU para asistir democráticamente a través de programas de reforma policial y asistencia son muy limitados.⁸⁵ Aunque la introducción de equipos y técnicas gerenciales sean factores sensibles e importantes, su contribución para realzar la efectividad en la aplicación local de la ley no está asegurada.

Las opiniones de los implementadores de la asistencia internacional envueltas en estos procesos no han sido suficientemente recogidas y analizadas de acuerdo con Bayley. Este punto también es abordado por Marenin y se abordará en la última sección de este capítulo. Un punto señalado en estas lecciones es que lo que se necesita es una nueva clase de evaluación que acompañe los programas de asistencia policial y que vayan más allá de auditar las cuentas o contabilizar las actividades emprendidas, el número de cursos impartidos o equipo tecnológico instalado, o equipos forenses o poligráficos distribuidos. La evaluación no puede hacerse de manera prematura, antes que los programas hayan tenido un lapso razonable para hacer un impacto real, ya que el cambio institucional toma tiempo. Existe un énfasis en que las evaluaciones del impacto de los programas de asistencia de las prácticas policiales –los “*outcomes*”– se puedan realizar a través de observaciones cualitativas de expertos independientes. Al día de hoy, esas observaciones cuali-

⁸⁵ Ibid, p. 75

Magdalena Alcocer Vega

tativas existen, aunque son escasas, desde el sector académico, pero no desde el gobierno mexicano y estadounidense.

Las lecciones para los implementadores de la asistencia internacional requieren una gran coordinación entre todas las agencias de seguridad participantes. La coordinación entre las agencias constituye una variable para el éxito de la reforma policial. En capítulos subsecuentes se hablará de cómo se desarrolló esta coordinación en particular para la capacitación internacional de la Policía Federal.

Las particularidades en cuanto al crecimiento y sofisticación del fenómeno delictivo en México, aunado a las características propias de la policía mexicana (falta de confianza pública y capacidades), hicieron que el centro de la estrategia de seguridad estuviera más concentrado con la participación de los militares, la marina y la Policía Federal. En un contexto democrático deben estar separadas las funciones de militares y de la policía, ya que se corre el riesgo de que el mantenimiento del orden democrático sea mermado por el involucramiento de militares, quienes operan con una lógica de guerra y es mucho más fácil que existan abusos de la fuerza y que las violaciones a derechos humanos sean más frecuentes, lo que altera el núcleo del mantenimiento del orden democrático, al vulnerar este principio. De este modo, cobra sentido la lección de Bayley para México, sobre el aumento de capacidades policiales ante el crecimiento de la violencia y el crimen, dejando en un segundo plano la profundización de la reforma policial. La reforma policial mexicana no ha tenido una separación de la policía y militares. Los militares están involucrados al interior de muchas corporaciones policiales en el país asumiendo funciones directivas y en los Institutos de Formación impartiendo adiestramiento castrense, lo cual será expuesto con mayor detalle en páginas subsecuentes.

La reforma policial mexicana estuvo acompañada por reformas en el sistema de justicia criminal y para el año 2016 deberá estar terminado el proceso, de acuerdo al plazo establecido por la ley. La asistencia policial internacional ha estado dirigida también a impartir capacitación policial en juicios orales. Las nuevas facultades de investigación de los delitos con las que antes no contaba la Policía Federal, la colocan como un elemento clave en la preservación de evidencia para la elaboración de casos y plantea el reto en la coordinación con el Poder Judicial.

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

Una tarea pendiente dentro de las policías mexicanas es la transparencia, sistemas que refuercen el respeto a los derechos humanos, así como mecanismos de rendición de cuentas policiales a nivel interno y externo, características que hacen que una policía tenga una actuación democrática. A continuación se describe cual es el papel de los mecanismos de rendición de cuentas en contextos democráticos.

1.4 Rendición de cuentas policial

“Los departamentos de policía, como las universidades, corporaciones privadas y todas las grandes burocracias, son extremadamente difíciles de cambiar”.

Samuel Walker

Esta sección comprende los estudios de Samuel Walker sobre la “nueva rendición de cuentas policial en los Estados Unidos de América” –*New Police Accountability*–, las conceptualizaciones de Trevor Jones que relacionan este elemento con la gobernanza policial, y los estudios de Otwin Marenin sobre los dilemas que plantea la rendición de cuentas a nivel transnacional.

La más reciente edición del libro de Walker, comprende los cambios ocurridos en los últimos quince años en la rendición de cuentas policial.⁸⁶ Hay una distinción en la terminología utilizada con relación a su primera edición debido a que existieron cambios en el entendimiento de las instituciones y sus respectivos programas. El argumento central de Walker es que las medidas de rendición de cuentas representan un paquete comprensivo de políticas y procedimientos que interactúan y que son interdependientes entre ellos. Estas herramientas surgieron en los años noventa y han constituido a lo largo de los últimos veinticinco años, instrumentos de reforma policial para la rendición de cuentas dentro de las corporaciones y al exterior, un trabajo corresponsable con la ciudadanía para transparentar su actuación. Los principales incidentes críticos que han generado preocupación a lo largo del tiempo han sido el uso excesivo de la fuerza, disparos de armas de fuego injustificados y la discriminación racial. Las prácticas tradicionales que surgieron en los años sesenta de la gerencia policial necesitaron ser reforzadas y muchas no son incluidas en la nueva rendición de cuentas policial porque

⁸⁶ Walker, Samuel. Carol A. Archbold (2014) *The New World of Police Accountability*, Second Ed, SAGE Publications, Kindle y Walker, Samuel (2005) *The New World of Police Accountability*, SAGE Publications, Kindle.

Magdalena Alcocer Vega

no iban lo suficientemente lejos.⁸⁷ Estas prácticas incluían: la eficiencia de la organización de los departamentos; la colocación de recursos basados en prioridades y cargas de trabajo; principios de orden, control y supervisión; una política y manual de procedimientos; capacitación antes del servicio de todos los oficiales; evaluaciones periódicas personales; investigaciones de mala conducta; y disciplina apropiada cuando fuera procedente. Los estándares tradicionales de profesionalismo fueron cuestionados en los años sesenta cuando comenzaron los conflictos raciales.

Los esfuerzos de reforma policial son categorizados por Walker en las tres ramas del Gobierno de los Estados Unidos: ejecutiva, judicial y legislativa.⁸⁸ La primera representó una estrategia interna de reforma a través de los jefes de policía y la segunda y tercera representaron cambios externos. Las demandas legales a la policía por violaciones constitucionales a la ley que involucraron a ciudadanos y a grupos de derechos civiles se dirimieron en la Corte. La creación de agencias para hacer revisión ciudadana externa de la policía, como es el caso de las juntas civiles de revisión de quejas, involucraron al poder legislativo.

Uno de los obstáculos para una reforma policial y para la rendición de cuentas es el cambio duradero y sostenido debido a que los departamentos de policía son extremadamente difíciles de cambiar. Las organizaciones son cambiantes a lo largo del tiempo y en el mundo de la nueva rendición de cuentas policial, los departamentos policiales responden proactivamente, se automonitorean y se desarrollan en organizaciones que buscan aprender de los problemas y establecen respuestas correctivas apropiadas.⁸⁹ Aunado a esto, se suman las crisis económicas que constriñen los presupuestos gubernamentales y, por ende, de la policía. La policía pierde oficiales en estas crisis, tiene retrasos en contrataciones y los programas de capacitación son recortados lo cual es señalado también por Haberfeld.⁹⁰

La mala conducta policial sigue siendo un problema serio en la sociedad norteamericana y esto domina la imagen y percepción pública de la policía, lo que ensombrece las reformas y los cambios que ocurren. Entre los muchos avances desde los años sesenta está la expansión del mantenimiento del orden traducido en la policía comunitaria, así como el orientado hacia problemas;

⁸⁷ Walker, 2nd ed, *op cit*, pp.10-11

⁸⁸ Walker, 1st ed, *op cit*, p.468

⁸⁹ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.4

⁹⁰ Haberfeld, "Police Organization and Training...", *op cit*, p.10

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

las restricciones para el uso de la fuerza, las persecuciones de alta velocidad y otros incidentes críticos; el crecimiento de la representación afroamericana, hispana y las mujeres policías; la vigilancia ciudadana de la policía y los cambios en los niveles de educación policial y programas de capacitación.⁹¹ Bayley llamó a las últimas décadas del siglo veinte como las más innovadoras en el período de la historia policial.⁹² La propuesta de Walker del nuevo mundo de la rendición de cuentas policial representa un esfuerzo para construir sobre las reformas pasadas y desarrollar nuevas estrategias que aseguren el más alto nivel de profesionalismo en el mantenimiento del orden en los Estados Unidos de América.

Un principio básico de las sociedades democráticas es que la policía sea responsable de sus acciones. La distinción en cuanto a la rendición de cuentas de la policía respecto a otras instituciones es la discreción que ésta tiene y las facultades que le otorga la ley, por eso es que se habla de rendición de cuentas policial, distinguiéndola de la rendición de cuentas de otras ramas de gobierno. La discreción puede ser definida no sólo como la capacidad de que los policías tomen sus propias decisiones, sino la autoridad para usar el propio juicio.⁹³

La policía y las corporaciones ejercen poderes que tocan derechos y tienen la discreción para tomar decisiones que pueden ser letales en cumplimiento o no del deber, tales como la restricción de libertades y la privación de la vida. De ahí la importancia para que la policía sea responsable de sus actos ante su corporación y ante la ley. El tema de la discreción será abordado en el capítulo dos con mayor profundidad. Walker menciona que los obstáculos de la rendición de cuentas policial tienen que ver con la naturaleza del mantenimiento del orden, el cual plantea numerosos problemas.⁹⁴ Como ya había apuntado Ungar, existen una serie de acciones en la actuación policial que tienen que ver con asuntos como reportar con exactitud un hecho, la calidad de la interacción del policía con los ciudadanos (respetuosa y apegada a la ley), elementos que inciden en la seguridad ciudadana, por ello, deben

⁹¹ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.6

⁹² Bayley, D. (2008), *op cit*, p. 7. Entre ellas, porque existieron una serie de innovaciones técnicas, se aprovechó la ciencia para realizar evaluaciones empíricas de la Policía; los estudios se enfocaron en el comportamiento policial y en las actividades de la vida diaria de sus quehaceres y no en la jurisprudencia como otros países; y el estudio de la relación en cuanto al cumplimiento de metas de eficacia y equidad fue realizado por agentes externos a la Policía, es decir consultores independientes del Gobierno y ciudadanos.

⁹³ Sullivan, *op cit*, p.197

⁹⁴ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.8

Magdalena Alcocer Vega

tomarse las realidades del día a día y lo que sucede con los oficiales que están en la calle, que son los que mayor contacto establecen con los ciudadanos.⁹⁵ Ungar señala que los esfuerzos de reforma deben atender la forma en que la capacitación policial delinea esas acciones, así como los incentivos de la promoción, las relaciones jerárquicas y la cultura institucional.

La rendición de cuentas es un fenómeno amplio y multifacético. Por un lado, la policía rinde cuentas por los servicios que provee como organización y al mismo tiempo, se refiere a la sujeción de forma individual de los oficiales con relación al uso de la fuerza, al trato equitativo a todos los grupos sociales y el respeto y dignidad de los individuos. Las agencias policiales son sujetas de rendición de cuentas a través del proceso político, en el que los oficiales elegidos traducen la voluntad de la gente en políticas públicas. Los alcaldes, gobernadores, legislaturas, presidente y congreso ejercen control y vigilancia de las agencias policiales bajo su control, a través de presupuestos y acuerdos. Los gobernadores eligen a los jefes policiales, los gobernadores a las cabezas de las agencias estatales y el presidente al Procurador General y al director del FBI.⁹⁶ Las Cortes son el mecanismo principal para que la policía sea sujeta a rendición de cuentas ante la ley.

Uno de los retos principales de la democracia es corregir lo que las actitudes públicas sobre la policía y el crimen han impactado de forma negativa en las prácticas policiales. La presión pública para el control del crimen ha tolerado búsquedas ilegales y confesiones con coerción. Lo mismo ha sucedido en América Latina con las medidas de “mano dura” empujadas por una demanda pública de control del crimen que han justificado violaciones severas a los derechos humanos.

De acuerdo con Walker, el concepto más importante en la nueva perspectiva del mantenimiento del orden es la legitimidad y que sustituyó las relaciones policía-comunidad que emergieron en los sesenta debido a la crisis racial nacional.⁹⁷ El concepto establece que la policía tiene legitimidad cuando tiene el entendimiento, confianza y apoyo de la gente a la que sirven. Todas las prácticas y políticas del nuevo mundo de la rendición de cuentas tienen implicaciones en la legitimidad. La mala conducta policial socava el respeto y la creencia acerca de que la policía es legítima.

⁹⁵ Ungar, *op cit*, p.12-13

⁹⁶ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.8

⁹⁷ *Ibid*, p.10

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

Trevor Jones, describe el término de rendición de cuentas policial como un término camaleónico que hace referencia a responsabilización, apertura, gerencia eficiente del Estado, sin mencionar participación y obediencia a leyes externas.⁹⁸ Al igual que Walker, señala que la relación entre la rendición de cuentas y el mantenimiento del orden democrático es multifacética y compleja y establece criterios democráticos que deberían servir como guía para evaluar marcos de gobernanza policial. Se entiende por esta última, los procedimientos y métodos dirigidos a cumplir eficientemente la función policial y comprende asuntos de gerencia –management– como: elaboración de políticas e implementación, determinación de prioridades y estrategias, estándares y disciplina interna.⁹⁹ Asimismo, incluye la interacción con el gobierno y otros cuerpos externos en el contexto de rendición de cuentas formal.

Los criterios democráticos de Jones son complementarios con los que Walker establece. Sin embargo, Jones no incluye el concepto de legitimidad en el establecimiento de la relación entre la policía y los ciudadanos. Estos criterios incluyen:

- *Equidad*: Los servicios policiales deberían ser distribuidos justamente entre grupos e individuos. Cuando la policía está aplicando la ley, el patrón de aplicación debería ser justo y no centrado injustificadamente en individuos particulares o grupos.
- *Provisión del servicio*: La policía debe prestar servicios apropiados de manera eficiente y eficaz.
- *Responsabilización*: Mientras sea consistente con un quehacer policial equitativo, la policía debería ser responsable ante las perspectivas de los cuerpos representativos en la determinación de prioridades, asignación de recursos entre objetivos diferentes y la elección de métodos policiales.
- *Distribución del poder*: No debe haber concentración en el poder de influenciar y evaluar la política pública policial, sino que debe estar distribuida a través de instituciones y agencias.
- *Información*: Debe haber información clara y precisa de los presupuestos, gastos, actividades del quehacer policial.

⁹⁸ Jones, Trevor. "The accountability of Policing" en Newburn, Tim (Ed.) (2012). *Handbook of Policing*, Routledge, 2012, kindle, p.693

⁹⁹ Walsh, D. P., & Conway, V., "Police governance and accountability: overview of current issues", *Crime, law and social change*, 55(2-3), 2011, p.62 <http://link.springer.com/article/10.1007/s10611-011-9269-6#page-1>

Magdalena Alcocer Vega

- *Reparación o Compensación*: Los cuerpos representativos de la sociedad deben tener el poder para despedir un oficial incompetente o corrupto. Deben haber medios efectivos de reparación por la conducta ilegal de la policía.
- *Participación*: Los ciudadanos de todos los grupos sociales deberían tener la oportunidad de formar parte de las discusiones de la política policial y tener una influencia real en ella.¹⁰⁰

Los primeros elementos de la rendición de cuentas policial fueron una serie de políticas escritas que limitaban el uso de la fuerza y otros incidentes críticos, definidos como cualquier acción policial que representara un riesgo para la vida, la libertad o la dignidad de un ciudadano.¹⁰¹ Estos reportes debían ser revisados por los supervisores para asegurar que el oficial de policía cumplía con las políticas del departamento. Bayley, Marenin y Walker señalaron que el corazón del mantenimiento del orden está representado por los oficiales que patrullan las calles, por ello, centraron sus análisis sobre la capacitación de éstos ya que ocupan la mayor parte del personal y son los que tienen el contacto más cercano con la ciudadanía.¹⁰²

La segunda herramienta fueron los Procedimientos Abiertos y Accesibles de Quejas Ciudadanas. Los departamentos consideraban las quejas ciudadanas como actos hostiles y por tanto hacían lo posible por no tomarlas en cuenta.¹⁰³ Sin embargo, en la nueva rendición de cuentas policial, las quejas ciudadanas constituyen una forma de información gerencial, esto es, de indicadores de problemas de desempeño que necesitan ser corregidos.¹⁰⁴

La tercera herramienta gerencial para mejorar la rendición de cuentas fue el sistema de intervención temprana que significó la recolección y el análisis sistemático de los datos del desempeño y conducta del policía con el objeto de identificar problemas que necesitaban ser corregidos. Son llamados de *intervención temprana* para que los problemas de mala conducta sean corregidos

¹⁰⁰ Jones, *op cit*, p. 696

¹⁰¹ *Ibid*, p. 333

¹⁰² Bayley, David H., Egon Bittner, "Learning the Skills of Policing", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 47, No. 4, Discretion in Law Enforcement (Autumn), 1984, p. 54 en <http://www.jstor.org/stable/1191686> y Marenin, Otwin, "Police Training for Democracy", *Police Practice and Research: An International Journal*, 5:2, 2004, p. 107. Ponencia dada en el International Police Executive Symposium, Antalya, Turkey en 2002, p.107

¹⁰³ Walker, 1st ed, *op cit*, 345

¹⁰⁴ *Ibid*, p. 339

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

antes de que resulten en un incidente serio de uso de la fuerza o demanda en contra del departamento o cualquier otro problema. Las bases de datos de estos sistemas utilizan los reportes de uso de la fuerza y las quejas ciudadanas como insumos.¹⁰⁵

Los sistemas de intervención temprana son parte de un giro en el pensamiento acerca del manejo del personal policial que se aleja de la disciplina tradicional para el cambio de comportamiento en los policías. Los departamentos de policía están especialmente centrados en el castigo y cualquier violación a la regla implica reprimenda, suspensión, lo que crea resentimiento y refuerza actitudes negativas. La naturaleza flexible e informal del sistema de intervención temprana facilita la solución de los problemas del personal y encuentra las causas subyacentes del desempeño en el trabajo del oficial de policía.¹⁰⁶

Los sistemas de intervención temprana están basados en el principio de cambiar el comportamiento de los oficiales identificando el desempeño problemático e interviniendo para proveer acciones no disciplinarias y que corrijan la acción. Walker señala que estos sistemas involucran un esfuerzo serio de corregir los problemas de desempeño y mala conducta, por tanto tienen el potencial de alterar las normas formales e informales de la organización, aunque sean lentos y sutiles los cambios. Aunque esta herramienta de rendición de cuentas tiene un gran potencial, Walker apunta que es extremadamente complejo y difícil de manejar e implementar este sistema y de acuerdo con el Foro de Investigación de Policías Ejecutivos, el jefe ejecutivo es el responsable de la creación y mantenimiento continuo de un sistema de intervención temprana efectivo.¹⁰⁷ Asimismo, los datos que provee el sistema pueden asistir en la política y los componentes de la capacitación PTSR [Política, Entrenamiento, Supervisión y Revisión-*Policy, Training, Supervisión and Review*] al identificar asuntos a lo largo del departamento que podrían requerir cambios en la política formal y

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.144. Son los anteriormente llamados sistemas de alerta o precaución temprana. La terminología cambió a sistemas de intervención temprana por considerar que tenía una connotación negativa la palabra “alerta-precaución”. Los sistemas de intervención temprana pueden incluir 5 o 25 indicadores y las intervenciones se refieren a asesoramiento y re-entrenamiento, entre otros. Sus cuatro componentes son indicadores de desempeño, identificación y selección del proceso, intervención y monitoreo post intervención. El sistema está separado del sistema formal de disciplina. Para su implementación requiere que ya estén implementados sistemas básicos de rendición de cuentas. La información debe ser muy precisa y exacta para que sea efectivo el sistema.

¹⁰⁷ Ibid, p.169

Magdalena Alcocer Vega

el entrenamiento.¹⁰⁸ El manejo de los sistemas de intervención temprana pone de relieve que los departamentos se conducen por un flujo enorme de datos e información. Por ende, se hace necesario que exista personal capacitado para manejar los datos de manera exacta y precisa.

La cuarta herramienta es la revisión interna y externa de la conducta del oficial. La policía ha sido tradicionalmente resistente a cualquier forma de vigilancia. Walker, describe la figura del auditor policial como la forma más efectiva de supervisión civil, ya que tiene autoridad para investigar cualquier asunto del departamento policial con el fin de recomendar políticas que corrijan problemas existentes. Estos incluyen la examinación de la conducta policial, incidentes de uso de la fuerza, demandas civiles contra el departamento, y fallas sistemáticas para disciplinar a los oficiales.¹⁰⁹

De acuerdo con Walker, el propósito más importante de la nueva rendición de cuentas policial es el cambio organizacional, lo que representa un cambio de enfoque, ya que originalmente los esfuerzos se ubicaron en reformas centradas en los oficiales de manera individual. Por tanto, se transitó a una perspectiva que ubica a la organización como el centro de atención. La teoría de la manzana podrida acerca de la mala conducta policial se centraba en los individuos, y de acuerdo con Walker resultaba poco efectivo, ya que dejaba de lado problemas de organización y gerenciales sobre disparos de armas de fuego injustificados y abuso de la fuerza, por tanto, la nueva rendición de cuentas policial pone como centro los barriles podridos y dirige hacia ellos los esfuerzos que tienen que ver con cambiar la cultura de un departamento policial con el propósito de

¹⁰⁸ Walker, 2nd ed, *op cit*, pp.16-19. Las Políticas se refieren a que todos los departamentos deben tener políticas de incidentes críticos; el proceso de desarrollo de la política debe quedar abierto por si necesita modificaciones; el proceso continuo de refinación y clarificación de las políticas existentes y las políticas necesitan ser consistentes a través del departamento con el manual de políticas. La Capacitación o Entrenamiento es un elemento de la administración policial moderna y representa uno de los mayores logros del movimiento de profesionalización en el siglo veinte. La nueva rendición de cuentas demanda capacitación para todos los departamentos policiales en particular en lo relacionado al análisis de datos. Supervisión- el corazón del mantenimiento del orden está en el personal de la calle con un sargento y 8 o 10 oficiales. La rendición de cuentas depende de cómo un sargento supervisa a sus oficiales. Cuando un oficial viola la política del departamento utilizando un uso excesivo de la fuerza tiene la obligación de reportarlo al área de asuntos internos para investigación. La Revisión son una serie de políticas y prácticas que buscan el aprendizaje de incidentes o patrones de incidentes particulares. La intervención temprana es una forma de revisión que examina el record del desempeño del oficial para identificar cualquier patrón de conducta problemática y tendencias que sugieren cambios en las políticas, capacitación y supervisión. La revisión debe incluir también el aprendizaje de las mejores prácticas en el país y puede ser conducida por una agencia externa de vigilancia ciudadana o por el propio departamento.

¹⁰⁹ Walker, 1st ed, *op cit*, p.340

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

desarrollar normas informales de conducta profesional y un hábito de reportar e investigar casos de mala conducta.¹¹⁰

Según Walker, cambiar una organización policial está entrelazado con las medidas diseñadas para controlar el comportamiento individual de los oficiales en las calles. Los reportes de uso de la fuerza representan un mecanismo organizacional que definió nuevos estándares y las estrategias y herramientas de la nueva rendición de cuentas policial, que afectaron la cultura de la organización policial. Para cambiar una organización policial se requiere la recolección sistemática y el análisis de la información del desempeño del oficial, ya que esto tiene un impacto en las mejoras organizacionales. Esta práctica no es privativa de las policías, ya que es utilizada en otras agencias gubernamentales.¹¹¹

Una de las reformas más significativas de los noventa fue COMPSTAT, un programa que recolecta y analiza sistemáticamente la información en patrones del crimen con el propósito de enfocarse en su reducción.¹¹² Esta recolección sistemática aglutina también los principios del Modelo de Policía Orientado a la Resolución de Problemas –*Problem Oriented Policing* (POP)– y primo del Modelo de Policía Comunitaria –*Community Oriented Policing* (COP)–. El marco de POP incluye el modelo SARA (Escaneo, análisis, respuesta y evaluación). El escaneo es la recolección sistemática de datos; el análisis es la revisión de esos datos y la identificación de problemas que necesitan atención; la respuesta es la acción que toma el departamento concerniente al problema, y la evaluación es la revisión del seguimiento del impacto de la respuesta.¹¹³

Un nuevo elemento que señala Walker es el manejo de riesgo como una herramienta de rendición de cuentas. Una manera de infundir rendición de cuentas en las organizaciones policiales es implementar programas de manejo de riesgo. Ello requiere el monitoreo, localización y cambio de políticas, procedimientos y entrenamiento para reducir la exposición a riesgo futuro. El sistema de intervención temprana es una forma de gestión de riesgo, que es un concepto más amplio que el sistema de intervención temprana. El manejo de riesgo es una herramienta que es utilizada para identificar riesgos potenciales y

¹¹⁰ Ibid, p. 358

¹¹¹ Ibid, p. 381

¹¹² El acrónimo significa: Estadísticas de computadora o estadísticas comparativas–*Computer Statistics or Comparative Statistics*.

¹¹³ Walker, 1st ed, *op cit*, p. 388. *SARA- Screening, Analysis, Response, Assessment*.

Magdalena Alcocer Vega

problemas de responsabilidad dentro de las organizaciones. Esta herramienta ayuda a reducir costos asociados con la litigación y reduce riesgos potenciales de dañar a clientes y empleados y por ende produce servicios de alta calidad.¹¹⁴

En la edición de Walker de 2005, se esgrimió que la rendición de cuentas era un paquete de procedimientos interrelacionados: políticas de uso de la fuerza, sistema de intervención temprana, y procedimientos de quejas ciudadanas. Una década después, la rendición de cuentas se movió del paquete inicial. Se parte del reconocimiento de la necesidad de políticas escritas para cubrir todo tipo de incidentes críticos que involucren los contactos de la autoridad policial con los ciudadanos. Existe la necesidad de cubrir también persecuciones a pie y el abordaje de respuestas para lidiar con personas afectadas de la salud mental.

Por último, existe otro enfoque en cuanto a la rendición de cuentas en los estudios de Marenin a nivel trasnacional. La expansión de la asistencia internacional para la reforma policial instrumentada por una multiplicidad de actores; provocó que el mantenimiento del orden se expandiera a la esfera privada, comunitaria, corporativa y a nivel trasnacional, lo que suplió las posiciones tradicionales de los sistemas policiales basados en el Estado, y ello lleva al cuestionamiento de este autor acerca de la relevancia de los mecanismos de vigilancia y de rendición de cuentas en cuanto a su significado.¹¹⁵

Marenin plantea que los mecanismos de vigilancia deben ser redefinidos en nuevas formas que se adapten a las nuevas realidades del nuevo mantenimiento del orden en la parte inferior y superior del Estado. El autor plantea que el mantenimiento del orden plural, multilateral, ya no es tan fácilmente susceptible al control, rendición de cuentas y mecanismos de legitimación que encajaron en una policía Estado céntrica. Esto se debe a que la transparencia requerida para hacer una vigilancia externa es debilitada en la medida que el mantenimiento del orden se expande en guaridas secretas y modos informales y se transforma para localizarse fuera y a través de jurisdicciones soberanas del sistema del Estado, en cuerpos regionales e internacionales que son opacos en

¹¹⁴ Ibid, p. 210. Walker apunta que la herramienta de Manejo de Riesgo está documentada en las experiencias de muchos departamentos y en artículos de organizaciones como CALEA (Comisión de Acreditación de Agencias de Aplicación de la Ley –*Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies*–), sin embargo no hay evidencia basada en investigación aún. El autor señala en su libro *The Role of Citizen Oversight*, que uno de los más notables fracasos en los departamentos policiales ha sido el descuido de no incluir conceptos modernos, como el manejo de riesgo en particular en el examen de incidentes que terminan en litigio y que buscan corregir problemas subyacentes.

¹¹⁵ Marenin, “Building a Global Police Studies Community”, *op cit*, pp.100 y 124.

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

sus patrones de toma de decisiones. Para este autor, los poderes coercitivos a la manera de Weber, fueron delegados a aquellos que pueden costear el ejercicio de control social (guardias personales, camionetas blindadas, servicios de tecnología). Los pobres y de escasos recursos son dejados a merced de un sistema de mantenimiento del orden estatal poco efectivo y en ocasiones no legítimo y forzado a realizar actividades de legalidad y de efectividad cuestionables. La nueva rendición de cuentas reside para Marenin en la Comunidad de Política Transnacional en nuevos órdenes policiales creados, ya que todos los actores de esta comunidad crean estándares de efectividad, justicia y trabajo policial de acuerdo con los postulados de los regímenes de mantenimiento del orden democrático.

Walker define las medidas de rendición de cuentas como un paquete comprensivo de políticas y procedimientos que interactúan y que son interdependientes entre ellos. A partir de los años noventa y con el avance de la tecnología fueron implementadas nuevas herramientas más sofisticadas para la vigilancia de la conducta policial en su interacción con los ciudadanos, cristalizadas en herramientas como COMPSTAT, el sistema de intervención temprana y recientemente el manejo de riesgos, el cual aún tiene muchos retos en términos de la implementación y de realizar más investigación basada en evidencia dentro de los departamentos policiales. Un incentivo importante para el desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas en los EEUU, fue que la falta de control sobre la conducta de la policía repercutía en demandas legales no sólo de manera individual, sino a nivel de toda la corporación policial. Estas eran dirimidas en las Cortes, lo que generaba en muchas ocasiones sanciones pecuniarias que obligaron a las policías a establecer mayores controles. Asimismo, surgió el acompañamiento de una vigilancia por parte de organismos de la sociedad civil y su papel fue y sigue siendo muy importante, ya que legitima la actuación de las policías y constituye un elemento vital para la consolidación de las reformas policiales.

Para Walker, el elemento más importante es la legitimidad, la cual se mantiene en la medida en que las relaciones entre ciudadanos y policías están enmarcadas en procedimientos, políticas, protocolos y estándares utilizados por las fuerzas policiales bajo la supervisión interna y externa a las corporaciones. Los grandes retos se plasman en que los cambios al interior de las policías sean duraderos. Las herramientas descritas por Walker representan una manera de dar seguimiento a la conducta de los oficiales, de ubicar las debilidades en el

Magdalena Alcocer Vega

entrenamiento y capacitación de los mismos, de mejora en la conducta de los oficiales en la interacción con la ciudadanía y dentro de la propia organización.

En cuanto a los planteamientos de Jones, son complementarios con los de Walker ya que ambas perspectivas constituyen mecanismos amplios de referencia de la rendición de cuentas policial. Ambos autores plantean que la naturaleza del mantenimiento del orden es problemática y multifacética. Los estudios de Jones se relacionan con la gobernanza policial entendida como procedimientos para cumplir eficientemente la función policial. Al igual que Walker, su propuesta incluye herramientas como la gerencia, políticas, estándares y disciplina interna, igual que la interacción con agentes externos en contextos democráticos. Sin embargo, Walker va más allá al realzar el concepto de la legitimidad como piedra angular que sostiene la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en las corporaciones. La propuesta de Walker contiene el elemento de la capacitación ligado a supervisión y rendición de cuentas y será utilizado como categoría analítica para evaluar la capacitación de la Policía Federal. En la siguiente sección se hablará de los estudios de Marenin enfocados en los niveles en los que opera la asistencia internacional para la reforma policial y sus implicaciones, así como su relación con la capacitación policial y servirán para evaluar la capacitación de la Policía Federal.

1.5 Comunidad de Política Transnacional

Para el análisis de la asistencia internacional para la reforma policial plasmada en la Iniciativa Mérida, se tomaron como referencia las categorías analíticas de Otwin Marenin.¹¹⁶ Los estudios sobre el mantenimiento del orden están comprometidos en una “comunidad de conocimiento” más amplia que la academia llamada “comunidad” para referirse al crecimiento de redes sociales que caracterizan la “Comunidad de Política Transnacional” (CPT) entendida como actores comprometidos en promover reformas policiales.¹¹⁷

¹¹⁶ Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p.2

¹¹⁷ *Ibid*, p. 6 –“*Transnational Policy Community*” (TPC) Marenin afirma que las implicaciones teóricas y empíricas de la expansión de estas comunidades de conocimiento que estudian y conocen el mantenimiento del orden y que entienden sobre los problemas para la implementación y para asesorar el desempeño democrático que surge a través de la expansión del dominio del mantenimiento del orden, no han sido tomadas en cuenta en la literatura académica.

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

Marenin identifica cinco comunidades régimen, todas enlazadas por afiliaciones organizacionales conectadas por el movimiento de ideas y de personal: estudiantes e investigadores asociados a sus instituciones; laboratorios de ideas o mejor conocidos como *think tanks*; quienes elaboran política doméstica, internacional y transnacional; grupos privados –firmas de consultoría y organizaciones no gubernamentales–, y la propia policía.¹¹⁸

A los actores políticos que implementaron el esquema de cooperación de Iniciativa Mérida, y en concreto los funcionarios gubernamentales de diferentes agencias de seguridad estadounidenses, serán asumidos como parte de esa CPT. Ellos son el vaso comunicante entre los regímenes transnacionales y las reformas policiales estructurales y operacionales en el nivel local, es decir, con el país receptor de la asistencia y no al nivel de gobierno. La importancia de la CPT es que ha sido un instrumento en la creación y la propagación de los propios regímenes y ha convertido metas abstractas, normas y códigos de conducta en políticas institucionales y operacionales, además de unir transnacional e internacionalmente programas de reforma a contextos sociales, de seguridad y de mantenimiento del orden. El objetivo es un sistema global de mantenimiento del orden, cada fuerza controlada por Estados soberanos con una capa aumentada de instituciones transnacionales y políticas basadas en normas comunes e ideologías de mantenimiento del orden.¹¹⁹ De acuerdo con Sheptycki, el objetivo es un sistema global de mantenimiento del orden, cada fuerza controlada por Estados soberanos con una capa aumentada de instituciones transnacionales y políticas basadas en normas comunes e ideologías de mantenimiento del orden.¹²⁰

¹¹⁸ Marenin, “Building a Global Police Studies Community”, *op cit*, p. 16.

¹¹⁹ Sheptycki, J.W.E., “Law enforcement, justice and democracy in the transnational arena: reflections on the war on drugs”, *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 24, 1996, pp. 61-75 citado en Marenin, O., “The goal of democracy in international police assistance programs”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 21 Iss: 1, 1998, pp.163-164 en <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=872236&show=abstract>

¹²⁰ Sheptycki, J.W.E., “Law enforcement, justice and democracy in the transnational arena: reflections on the war on drugs”, *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 24, 1996, pp. 61-75 citado en Marenin, O., “The goal of democracy in international police assistance programs”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 21 Iss: 1, 1998, pp.163-164 en <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=872236&show=abstract>

Magdalena Alcocer Vega

Cuadro 1. Comunidad de Política Transnacional¹²¹

Comunidades Régimen	Adscripción
Academias e Institutos de Investigación e investigadores	<i>Jay College of Criminal Justice (NY), North South Center- University of Miami; Erasmus Centre for Police Studies-Erasmus University Rotterdam, Centre for Police Research-Edith Cowan University (Australia), entre otros.</i>
Think Tanks	<i>Center for European Policy Studies, European Institute of Public Administration (Maastricht), European Institute of Crime Prevention and Control (Helsinki), DCAF, Konrad Adenauer Stiftung, Max Planck Institute, entre otros.</i>
Hacedores de Política Transnacional	<i>UN International Peace Academy, European Commission's Third Pillar sections; Consejo de Europa (OSCE); Comisión Interamericana para el Control del Abuso de drogas (CICAD)-OEA; Programa Internacional de Asistencia para la Formación en Investigaciones Criminales ICITAP, entre otros.</i>
Ong's y Consultoras	<i>WOLA -Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Amnistía Internacional, Transparencia Internacional, International Council on Human Rights Policy, Open Society Institute, International Crisis Group, entre otros.</i>
Policia	<i>Royal Ulster Constabulary (Irlanda del Norte), IACP-Asociación Internacional de Jefes de Policía, European Network of Police Woman</i> Programas Transnacionales de Formación Policial: Asociación Europea de Colegios de Policía Academia de Policía Nórdico-Báltica ILEA (<i>International Law Enforcement Academies</i>) <i>entre otros.</i>

Regímenes Transnacionales de Mantenimiento del Orden (Transnational Policing Regimes)

Los regímenes transnacionales del mantenimiento del orden existen para llevar orden a Estados en transición –bajo profundos cambios sociales o en recuperación de períodos de violencia masiva e inestabilidad– para que balanceen las demandas en conflicto y las expectativas en la policía por efectividad y justicia de un modo en que se dirija hacia el desempeño democrático.¹²² Marenin contextualiza sus estudios en la reforma del sector

¹²¹ Elaboración propia con información de Marenin, "Building a Global Police Studies Community", *op cit*, p. 115-118.

¹²² Marenin, "Implementing police reforms...", *op cit*, p. 4

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

seguridad como un campo para la explicación de sus análisis.¹²³ Debe mencionarse que estos regímenes no se contrastarán con el caso mexicano, ya que el centro de la reforma no fue reestablecer la democracia en México, sino de sus policías.

Para Marenin, existe un consenso general sobre lo que es un mantenimiento del orden democrático y está basado en la responsabilidad fundamental de la protección de derechos humanos y se traduce en tres objetivos generales: 1) rendición de cuentas, 2) profesionalización y 3) legitimación. Estos objetivos son apoyados por políticas específicas para su consecución: no partidistas e imparciales ante la aplicación de la ley; representativas en cuanto a la composición del personal de policía; integridad personal a través de un reclutamiento adecuado, capacitación, promoción y procedimientos de sanción; transparencia en todas las operaciones que no estén basadas en información legítimamente protegida; sensibilidad a la diversidad de identidades sociales; intereses culturales y valores no dominantes en la sociedad; orientación de servicio público y un compromiso con el Estado de Derecho.¹²⁴ Haberfeld define la integridad como la posibilidad de hacer lo correcto sin que nadie le diga al oficial que debe hacer y a la vez estar en posibilidad de discernir y juzgar lo bueno de lo malo, o incorrecto.¹²⁵ Para

¹²³ Además de las numerosas intervenciones estadounidenses enmarcadas dentro de la Guerra Fría, hubo luego de su término, estrategias para mantener la paz y reformar los sectores de seguridad- policial, de justicia y militar. La implementación e intervención internacional para la Reforma del Sector de Seguridad (*Security Sector Reform- SSR*) ha buscado reestablecer la paz y promover el desarrollo, especialmente en países donde hubieron golpes de estado. En un principio, las reformas del sector seguridad fueron impulsadas en el Reino Unido y alimentaron las investigaciones de la OCDE (Organización para la Cooperación para el Desarrollo Económico). Entre muchos objetivos, estuvo reformar las fuerzas policiales e implementar políticas para el restablecimiento democrático en países en desarrollo. La corriente de SSR surge en los años noventa, luego del fin de la Guerra Fría en reconocimiento de la necesidad de un enfoque más amplio para la asistencia en seguridad y como un modo alternativo de pensar el papel de los servicios de seguridad en la vida económica y política de los países. El concepto de SSR fue influenciado por una agenda más amplia de “seguridad humana” basada en dos ideas: 1) La protección de los individuos es crítica para la seguridad nacional e internacional y; 2) Las condiciones de seguridad requeridas por las personas para su desarrollo no se limitan a cuestiones tradicionales como defensa nacional- ley y el orden, sino a la incorporación de asuntos políticos, económicos y sociales que aseguren una vida libre de riesgo y de un aumento de prosperidad. En 2004, la reforma al sector seguridad- SSR fue definida por la OCDE y el Comité de Asistencia para el Desarrollo como: “la transformación del sistema de seguridad” –que incluye a todos los actores, papel que desempeñan, responsabilidades y acciones– trabajando conjuntamente para manejar y operar el sistema en una manera más consistente con las normas democráticas y principios sólidos de buena gobernanza”. Véase Sedra, Mark (Ed), *The future of Security Sector Reform*, CIGI (Centre for International Governance), Canada, 2010, p.32
https://www.cigionline.org/sites/default/files/the_future_of_security_sector_reform.pdf

¹²⁴ Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p. 4-5

¹²⁵ Haberfeld, *Critical Issues in Police Training*, *op cit*, p. 139

Magdalena Alcocer Vega

la autora, los líderes con integridad son más competentes para juzgar a otros justa e imparcialmente. Las propuestas de Marenin son complementarias con las de Bayley, Walker y Jones con lo visto en secciones anteriores.

La naturaleza y prácticas del mantenimiento del orden democrático, han sido escritas en documentos internacionales y regionales [Códigos de Conducta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), recomendaciones del Consejo de Europa, entre otras] que reflejan la unión de ideas acerca de lo que es un buen mantenimiento del orden democrático y se han convertido en metas aceptadas, normas y estándares que han ganado una medida de legitimidad doméstica y transnacional y los estándares por los cuales las reformas son evaluadas.¹²⁶

Según Marenin, las normas de régimen significan poco hasta que son transformadas en políticas, que es lo que la CPT busca en cooperación con la policía local. Los blancos de la reforma y las medidas de éxito son siempre políticas públicas específicas, tales como prácticas de la policía durante los encuentros con ciudadanos, estrategias gerenciales, prácticas para asegurar una rendición de cuentas interna y su vigilancia, o intentos sociales para tener acceso a información acerca de la policía y su trabajo.¹²⁷ Este punto también lo señala Bayley en su lección uno sobre cómo cambiar organizaciones policiales en cuanto a que se debe medir los blancos de la reforma a través de políticas y acciones ya sea en estrategias de gerencia para asegurar la rendición de cuentas, o con encuentros con los ciudadanos.

Comunidad de Política Transnacional, CPT (Transnational Policy Community, TPC)

Los programas de reforma surgen de diversas motivaciones tales como mejorar las relaciones bilaterales, establecer la cooperación entre estados y fuerzas policiales; como parte de operaciones de mantenimiento y construcción de la paz; o para trasladar a un país a formas más democráticas en la vida política. Para objetivos de este trabajo, tomaré las dos primeras motivaciones. Y no debe perderse de vista la motivación a la que Bayley hizo referencia sobre el apoyo a la democracia, la protección en contra de la actividad criminal internacional y el aumento en los índices delictivos de esta última.¹²⁸

¹²⁶ Marenin, "Implementing police reforms...", *op cit*, p. 5

¹²⁷ *Ibid*, p. 5-6

¹²⁸ Bayley, *Democratizing the police...*, *op cit*, p.5-6

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

Marenin afirma que la CPT posee una riqueza de conocimiento sobre el mantenimiento del orden y sus políticas que no siempre ha sido apreciada por los académicos. Los escritos no son publicados en modos convencionales, pero se pueden encontrar en reportes de políticas públicas de policía, en propuestas de programa, *position papers*, reportes de evaluación publicados por agencias gubernamentales y privadas.¹²⁹ Marenin establece lecciones para la implementación de reformas policiales al igual Bayley (lecciones genéricas), y muchas son iguales, con relación a los dilemas ocupacionales de la policía. Las llama suposiciones macro para la reforma policial y para evitar repetir las lecciones, no serán descritas y a continuación se describirán las suposiciones micro.

Micro guías para políticas y acciones

Para promover e implementar reformas efectivas, se requiere conocimiento de los microprocesos que afectan la implementación de las estrategias y políticas de fuerzas policiales específicas y son descritas en maneras en que la policía es dirigida a todos los niveles de la organización. Los objetivos de reforma son en sí mismos la policía como organización y como tal, una que produce un producto (un servicio) que es efectivo y justo; que controla el crimen; que disminuye la sensación de inseguridad y el miedo entre el público y; el orden social.¹³⁰

Los objetivos específicos para tener reformas policiales sostenibles pueden situarse en cuatro niveles de análisis, según Marenin:

1. Reclutamiento, capacitación y permanencia de individuos que tengan cualidades deseables asociadas con lo que es un buen policía.
2. Apoyar una cultura policial informal que consagre normas democráticas.
3. Establecer arreglos organizacionales que creen un sentido de objetivos compartidos e identidad entre la policía a través de todos los niveles jerárquicos (crear una organización funcional).
4. Inclusión de la sociedad civil y actores clave para apoyar las reformas democráticas en la policía.

¹²⁹ Marenin, "Implementing police reforms...", *op cit*, p. 8

¹³⁰ *Ibid*, p.12

Magdalena Alcocer Vega

El propósito gerencial del trabajo del mantenimiento del orden es estructurar las elecciones hechas por los policías de calle a través de una administración adecuada de la capacitación, incentivos y sanciones. El mantenimiento del orden formal (Estado céntrico) es un trabajo realizado por personas contratadas, entrenadas, pagadas y administradas por agencias gubernamentales. Como empleados en todos los niveles de la jerarquía de la policía, se les puede y debe decir qué hacer, cómo hacerlo y cómo ser recompensados material y simbólicamente, y como sujetos de rendición de cuentas, se les debe explicar que serán sancionados si incurren en conductas impropias o criminales. Ello requiere un esfuerzo persistente y rutinas gerenciales y administrativas para sobrepasar la inercia de las culturas policiales informales.¹³¹ En la opinión de Marenin, es más sencillo cambiar el comportamiento de los policías diciéndoles qué deben hacer, que diciéndoles cómo deben pensar. Los jefes pueden controlar el comportamiento y eso es lo que importa.

La implementación de las reformas supone el funcionamiento de una organización, pero en sociedades en cambio, se debe organizar primero a la policía antes de que se transforme en democrática.¹³² Los principios organizacionales que necesitan cumplirse incluyen: una identidad e identificación organizacional; especificación clara del papel a desempeñar y reglas; capacidad gerencial para el control; una capacidad para la evaluación del desempeño y conocimiento interno de que el sistema puede hacerlo, además de recursos requeridos.¹³³

Para Marenin, el mantenimiento del orden democrático requiere de críticas autoreflexivas frecuentes, análisis y evaluación de prácticas adoptadas y la capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes. Tiene que haber una capacidad institucional para la autoexaminación y el cambio organizacional –no como necesidad, sino como auto protección, cuando los eventos son erróneos– como parte de la filosofía operativa normal y la cultura organizacional de la policía.¹³⁴

¹³¹ Como se definió anteriormente, la cultura formal se refleja en la parte de la estructura organizacional y la informal en la cultura policial lo que “(...) deja al descubierto una capa de normas y valores informales relativos al oficio que operan aparentemente bajo la rígida estructura jerárquica de las organizaciones policiales. Véase Chan, Janet (1996) “*Changing Police Culture*”, *British Journal of Criminology*, Vol.36, no.1 en Newburn, T. (Ed.), *Policing: Key Readings*, Routledge, Cullompton, Devon: Willan, 2005, p. 339

¹³² Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p. 14

¹³³ *Ibid*, p. 15. Marenin cita los trabajos de (Geller&Swanger 1995, Rinehart et al 2001; Schneider 2003)

¹³⁴ *Ibidem*.

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

Una lógica similar aplica para la creación de rendición de cuentas. El trabajo de los gerentes es traducir las recomendaciones de los reportes de la Comunidad de Política Transnacional en directivas concretas y operacionales para los policías.¹³⁵ Un ejemplo es en la capacitación de los policías. El intento de inculcar valores democráticos y las habilidades necesarias, tiene que tomar en cuenta lo que los individuos formados quieren. Cuando se piensa en capacitación, la atención no debe estar puesta en cómo enseñar o capacitar, sino en cómo y por qué aprenden los individuos.¹³⁶

Para Marenin, en la policía se enseñan valores democráticos de una forma carente de significado en el mundo laboral del policía, los hacen escribirlos, repetirlos en exámenes, para después olvidarlos. Las reformas democráticas serán legitimadas por grupos estatales, cívicos, de oposición, internacionales y por la policía a todo nivel sólo cuando las normas y prácticas adquieran prominencia ocupacional y normativa en discursos recíprocos y extensivos.¹³⁷ Marenin argumenta que en términos de ética policial, será la Comunidad de Política Transnacional, más que ningún otro actor, quien dibuje el contenido normativo y la capacidad desde contextos fuera de lo local, para crear y reproducirlos dentro de las rutinas prácticas de los sistemas policiales en reforma. El argumento de Marenin está centrado en las reformas policiales del Estado y destaca que sus categorías son menos aplicables en desarrollos de mantenimiento del orden debajo del Estado, es decir, a nivel local, ya que son más complejas, variadas y menos cohesivas.

La ética policial debe ser incorporada a la reforma y su implementación. En la práctica, según Marenin, significa hacer un balance entre normas equitativas y conflictivas dentro de las prácticas y la cultura laboral policial y ese balance se crea cuando todos los interesados en el proyecto (*stakeholders*) en la organización policial tienen la oportunidad de participar en el diseño e implementación de las reformas desde el principio. En el siguiente capítulo se desarrollará qué es un servicio profesional y una capacitación desarrollada en contextos democráticos y cuáles son los dilemas de la ocupación policial, así como las principales tendencias internacionales de profesionalización policial.

¹³⁵ Marenin, "Implementing...", *op cit*, p. 17

¹³⁶ *Ibid*, p. 18.

¹³⁷ *Ibid*, p. 19

Capítulo 2. La capacitación policial democrática

“El progreso en la capacitación policial vendrá de enfocarse en las particularidades del trabajo policial, tal como es experimentado por los oficiales en servicio y por medio del análisis de esa experiencia y al hacerla disponible para futuros oficiales de policía”.¹³⁸

David Bayley & Egon Bittner

Ser policía no fue considerado durante mucho tiempo una profesión, sino un oficio y ello ha sido abordado desde la perspectiva de lo que el dilema ocupacional significa en el desarrollo de sus carreras. La profesionalización y la capacitación policial desarrollados en contextos democráticos implican principios que tienen que ver con el respeto a los derechos humanos y con la calidad del servicio que prestan los policías, el cual se refleja principalmente en su interacción con el público. La profesión de policía, a diferencia de otras, tiene la distinción y facultad de restringir libertades y de que éstos interpreten la ley bajo su criterio. La conceptualización sobre lo que es un policía profesional ha llevado a muchos estudiosos de estos temas a plantear marcos de referencia para el entendimiento del servicio policial en contextos democráticos. Este capítulo aborda los planteamientos de diversos autores, entre ellos, Otwin Marenin y de Maria R. Haberfeld, David Bayley, Mark Ungar, Samuel Walker, Egon Bittner, entre otros especialistas en capacitación policial y de mantenimiento del orden.¹³⁹ En este capítulo se abordará el proceso de desarrollo de la profesionalización en los Estados Unidos de América, las medidas instrumentadas por las que atravesaron las agencias policiales y su relación con la rendición de cuentas, en uno de los países que mayor influencia han tenido en la generación de conocimiento sobre el mantenimiento del orden.

Asimismo, se describirá la relación entre la capacitación y el ejercicio de la discreción policial y el equilibrio que debe haber entre la aplicación de la ley, el ejercicio de los valores personales, la capacitación y las reglas formales e informales en las estructuras de las corporaciones policiales. La última parte

¹³⁸ Bayley, David H., Egon Bittner, *op cit*, p. 36

¹³⁹ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 107

Magdalena Alcocer Vega

hará referencia de un modelo cualitativo de evaluación de la capacitación que implementa el Centro de Formación Profesional de la Policía Criminal Federal de Alemania (*Bundeskriminalamt-BKA*), así como del modelo del Pentágono de Liderazgo Policial de Habersfeld. Por último, se detallará el estado del arte sobre las tendencias en capacitación policial en América y Europa, su complejidad y el rumbo que está tomando el debate al respecto. A continuación, se describirá lo que significa un servicio profesional en un contexto democrático y el balance que deben hacer los oficiales en la toma de decisiones.

2.1 Un servicio profesional

“La cosa más llamativa acerca de los métodos del quehacer policial es lo poco enseñados que son, lo cínicamente que son vistos y lo irrelevante que son considerados por los departamentos de policía”.¹⁴⁰

Peter K. Manning

En contextos democráticos, la policía está llamada a proteger y a servir a la comunidad. Una policía profesional es aquella en la que los ciudadanos confían, no sólo porque protegen, sino por cómo protegen.¹⁴¹ El cómo realiza su trabajo la policía se apeg a una serie de principios y estándares, e indica la calidad en la que un servicio es prestado a la ciudadanía. El profesionalismo se refiere a comportarse de un modo consistente de acuerdo con estándares profesionales y para ello, requiere acreditación, certificación o licencia y también una serie de estándares de desempeño interno y de comportamiento.¹⁴² Los policías profesionales aspiran a poseer cualidades basadas en altos ideales como el honor, integridad, respeto, valentía, excelencia, liderazgo, responsabilidad, rendición de cuentas, entre otros. No existe un consenso general sobre lo que profesionalización policial significa y sobre un modelo particular. Para algunos policías significa la habilidad para establecer relaciones con la comunidad; para otros es autoridad y control; o tomar responsabilidad por las propias acciones; “(...) tomar iniciativas apropiadas en situaciones que requieren acción policial para prevenir que ciertas tensiones escalen; o ser respetuoso

¹⁴⁰ Manning, P. K., *Police work: The social organization of policing*, Cambridge, MA: MIT Press, 1977, p. 289.

¹⁴¹ De acuerdo con la Real Academia Española, *Profesional* es relativo a la profesión o a la actividad que se desempeña. *Profesión* es una ocupación que requiere capacitación para el conocimiento y dominio de un saber especializado y *profesionalizar* es la acción y efecto de dar carácter de profesión a una actividad.

¹⁴² Carter, Lycia. Mark Wilson, “Measuring Professionalism of Police Officers”, *The Police Chief, International Association of Chiefs of Police*, Vol. 73, no.8, August 2006, p.2 <http://www.policechiefmagazine.org/measuring-professionalism-of-police-officers/>

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

de los derechos humanos y civiles de los ciudadanos; o tener conocimiento de las leyes, políticas, procedimientos y regulaciones”.¹⁴³

Otro conjunto de definiciones sobre lo que implica profesionalismo está plasmado en el reporte de *Lord Stevens of Kirkwhelpington* de Reino Unido:¹⁴⁴

1. Altas Expectativas. La policía profesional es aquella que se apega a los estándares de conducta que se le demandan. Significa un servicio policial en el que un bajo desempeño, apariencia desaliñada, malos modales y ética relajada no son tolerados.
2. Auto-regulación. Igual que la profesión legal, médica, de contadores, se debe asegurar la autonomía institucional y libertad de interferencia política.
3. Experto: el mantenimiento del orden es profesional cuando está basado en conocimiento, más que en el sentido común o en talentos innatos.
4. Normas internalizadas, más que reglas obligatorias a través de una estructura de comando burocrática o un sistema formalizado de vigilancia externa.

En los Estados Unidos de América y en Reino Unido, existe actualmente un debate particular en el tema de la profesionalización y la capacitación de las policías y tiene que ver con aumentar los requisitos para la profesión, incluyendo educación superior, posgrados y doctorados. Las razones para ello son los nuevos retos que impone la complejidad del fenómeno delictivo y su relación con el crimen transnacional y la necesidad de contar cada vez más con evidencia basada en elementos científicos, a medida que la tecnología los ha redefinido, así como las herramientas de investigación y las metodologías para el desempeño de la función policial.¹⁴⁵

¹⁴³ Ibidem

¹⁴⁴ *Policing for a Better Britain*, Report of the Independent Police Commission, 2013, p.10 <http://www.lse.ac.uk/socialPolicy/Researchcentresandgroups/mannheim/pdf/policingforabetterbritain.pdf>

¹⁴⁵ Uno de los autores más influyentes en el surgimiento del mantenimiento del orden basado en evidencia (*Evidence-Based Policing*) en las últimas cuatro décadas, es el británico Lawrence Sherman. El planteó la pregunta sobre si la investigación podía mejorar el mantenimiento del orden democrático. Cuando Sherman y sus colegas comenzaban a estudiar esta pregunta en los años setenta, la investigación se hacía muy diferente a como hoy se realiza y se hará aún más distinta en los años por venir, en cuanto al crecimiento de la cantidad de evidencia y su influencia en las prácticas policiales. Véase Sherman, Lawrence W., “Targeting, Testing and Tracking Police Services: The Rise of Evidence-Based Policing 1975-2025”, Chapter to appear in *CRIME AND JUSTICE IN AMERICA, 1975-2025* M. Tonry, Editor. *Crime and Justice*, Vol. 42 Chicago: University of Chicago Press 2013, p.1. http://self.gutenberg.org/articles/eng/Lawrence_W_Sherman
Lawrence W. Sherman es Profesor de Criminología en la Universidad de Cambridge, Director del College of Policing (UK), Profesor Distinguido en la Universidad de Maryland y Director del Cambridge Police Executive Programme.

Magdalena Alcocer Vega

El profesionalismo se ha traducido actualmente en la adopción de corrientes diversas, que van desde el mantenimiento del orden basado en evidencia (*Evidence Based Policing*), dirigido por inteligencia (*Intelligence-Led Policing*) y predictivo (*Predictive Policing*). Estas formas de actuación policial yacen en análisis cuantitativos de las tasas del crimen y de patrones de transgresión de la ley.¹⁴⁶ La profesionalización, por tanto, tiene que ver con la comprensión que supone el uso de las herramientas de los nuevos modelos policiales por parte del personal de las corporaciones, lo que indica que la evolución se orienta al manejo de un gran flujo de datos que requiere personal cada vez más especializado.

La revisión de la profesionalización podría marcar un rumbo distinto de concebir procesos de reclutamiento y de capacitación; de la forma en que han aprendido los policías a lo largo del tiempo; de las lecciones establecidas y más importante aún, situaría el establecimiento de procedimientos más rigurosos y sujetos a evaluación sobre la capacitación policial y el trazo de un camino de lo que ha sido considerado como un oficio –mantenimiento del orden policial– a la transformación de lo que Marenin describe como una etapa de reproducción del conocimiento en la que se necesita un giro desde la disciplina académica etiquetada como “estudios policiales” –“*police studies*”– a una más inclusiva en el campo de estudios del mantenimiento del orden policial –“*policing studies*”–.¹⁴⁷ Las traducciones más comunes para la palabra *policing* son mantenimiento del orden, policiamiento o actuación policial. Por mantenimiento del orden se entenderá aquellas formas organizadas de mantenimiento del orden y de la paz, aplicación de la ley, investigación criminal y de prevención y otras formas de investigación “[...] que podría suponer un ejercicio consciente de poder coercitivo emprendido por individuos u organizaciones, cuando esas actividades son vistas por ellos y otros como una parte clave que define su objetivo”.¹⁴⁸

En los Estados Unidos de América, el movimiento de profesionalización se derrumbó con el movimiento de los derechos civiles y con el aumento en los índices delictivos. Sin embargo, el control del comportamiento de la policía

¹⁴⁶ Sklansky, D. A., “The promise and the perils of police professionalism-*The future of policing*”, London: Routledge, 2013, p. 347 Véase <https://www.law.berkeley.edu/php-programs/faculty/facultyPubsPDF.php?facID=4878&pubID=60> David A. Sklansky se unió a la facultad Boalt en 2005 tras una década en la Escuela de Derecho de UCLA y ganó el Premio de Enseñanza en la University of California, Los Angeles (UCLA) y en Berkeley.

¹⁴⁷ Marenin, “Implementing...”, *op. cit.*, p.4

¹⁴⁸ Newburn, Tim (Ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, 2012, Kindle, p.149

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

en las calles y el creciente problema de las relaciones raciales con la policía no quedó resuelto.¹⁴⁹ El mayor auge de innovaciones tuvo lugar en el llamado “periodo científico de desarrollo policial” con la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia en 1967.¹⁵⁰ Las reformas estaban orientadas a brindar un mejor servicio y a que el profesionalismo en la actuación policial fuera susceptible de ser un indicador de efectividad. Las reformas policiales significativas fueron de arriba hacia abajo (*top-down*) y desde afuera hacia dentro (*outside-inside*) de las organizaciones policiales.¹⁵¹ Esto quiere decir que los cambios no fueron alentados por la propia policía, sino por agentes externos debido a la presión social que ejercieron.

De acuerdo con Bayley, hay tres razones por las cuales los EEUU fueron una fuente de ideas nuevas en el mantenimiento del orden con una serie de innovaciones técnicas. La primera es que aprovecharon la ciencia para realizar evaluaciones empíricas de la policía. La segunda es que los estudios se enfocaron en el comportamiento policial y en las actividades de la vida diaria de sus quehaceres y no en la jurisprudencia, como otros países. Y la tercera razón es que el estudio de la relación en cuanto al cumplimiento de metas de eficacia y equidad es llevado a cabo por agentes externos a la policía, es decir, consultores independientes del gobierno y ciudadanos.¹⁵² Para los años setenta, la agenda del movimiento de profesionalización incluyó el establecimiento de un liderazgo en los departamentos de policía, “[...] [supresión] de influencia política externa, la aplicación de principios de administración modernos a las

¹⁴⁹ Walker, 2nd ed, op cit, p.37

¹⁵⁰ Ibidem. *President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice*. Esta Comisión se encargó de hacer una revisión exhaustiva de estrategias para prevenir el crimen y mejorar la calidad de la actuación policial en todos los niveles de gobierno. Asimismo, alentó el establecimiento de altos estándares para la selección de personal policial incluyendo más educación formal y procedimientos de capacitación.

¹⁵¹ Bayley, “Police reform: Who done it?”, op cit, p. 7-9. El autor define en 9 puntos estas grandes reformas: 1. Policía Comunitaria (*Community Oriented Policing-COP*). Los ciudadanos comparten la responsabilidad de la seguridad pública a través de un contacto permanente con la comunidad a nivel local. 2. Mantenimiento del orden orientado a problemas (*Problem Oriented Policing*). Desarrollo de programas de policía que aminoran las condiciones que generan problemas de inseguridad y desorden. 3. Señales de delito para la actuación policial (*Signs-of-crime policing*). La policía persigue ofensas menores que contribuyen a la incivilidad. 4. Puntos álgidos para mantener el orden (*Hot-spots policing*). Concentración episódica de recursos policiales en áreas repetitivas de actividad criminal. 5. Arresto obligatorio por asalto al cónyuge. 6. Reforzamiento de disciplina policial interna. Articulación de valores, desarrollo de políticas para situaciones problemáticas y aceptación de investigaciones internas por quejas contra la policía. 7. Supervisión externa de la calidad de la actividad policial a través de juntas civiles. 8. *COMPSTAT*. Sistema de estadísticas criminales basadas en evidencia recolectada sistemáticamente sobre las operaciones policiales y sus efectos. 9. Refuerzo de personal diverso- Mecanismos para asegurar la igualdad de oportunidades para mujeres y minorías.

¹⁵² Ibid, p. 15.

Magdalena Alcocer Vega

organizaciones policiales y la elevación de estándares en cuanto al ingreso a las corporaciones y la instrucción formal previa al mismo.”¹⁵³ En los años ochenta, el ideal de profesionalización policial estuvo bajo un serio escrutinio y desacreditado, debido a que los departamentos de policía eran insulares, arrogantes y resistentes a críticas externas.¹⁵⁴ En esta misma década, surgió un nuevo ideal llamado Policía Comunitaria centrado en la prevención y resolución de problemas con un contacto estrecho entre miembros de la comunidad. Para mediados de los años noventa, emergieron las herramientas y metodologías de rendición de cuentas orientadas a profesionalizar el servicio policial.

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU, los policías tuvieron que enfrentar retos en materia de terrorismo que antes no se contemplaban. Las agencias locales recibieron capacitación en uso intensivo de tecnología y su profesionalización tuvo que ver con ir a la vanguardia en el manejo de sistemas cada vez más complejos. Uno de los problemas que Sklansky pone de relieve es que la tecnología en la aplicación de la ley, desvía la atención de preocupaciones fundamentales, ya que sigue siendo cierto que en el mantenimiento del orden la tecnología primaria es verbal, es decir, las palabras para persuadir y controlar a otros en interacción y el reto es cómo los oficiales pueden enfrentar hoy situaciones a las que se exponen; cómo los departamentos son mejores con las relaciones con el público y cómo los directores y supervisores lidian con oficiales problemáticos. Y aún más importante, este autor destaca que la tecnología puede distraer la atención de otros componentes muy importantes de la agenda del mantenimiento del orden: construir confianza y legitimidad, asegurar la rendición de cuentas democrática y tomar en cuenta las conexiones corrosivas entre la justicia criminal y la inequidad racial. En un inicio, el ideal para los reformadores del modelo profesional ofrecía no sólo una manera de aislar a la policía de fuentes potenciales de corrupción (las preocupaciones de los años veinte del siglo pasado) y ahora, el enfoque se centra en que la policía habría de tener habilidades especiales y conocimiento que debería ser escrito, enseñado y constantemente mejorado (preocupación de los reformadores de hoy).

El trabajo de la policía tiene implicaciones políticas. La política no debería influir en las decisiones de la policía, pero en la praxis, la línea es muy delgada

¹⁵³ Walker, 1rst ed, *op cit*, p.485

¹⁵⁴ Sklansky, *op cit*, p.5

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

entre esta influencia y las acciones policiales. A continuación, se describirán los dilemas que enfrenta la policía al ejercer sus decisiones y la importancia de que los oficiales hagan un balance para tener un juicio equilibrado en el ejercicio de la discreción.

2.2 Decisiones policiales: balance y dilemas

“El ciudadano espera que los oficiales de policía tengan la sabiduría de Salomón, la valentía de David, la fuerza de Sansón, la paciencia de Job, el liderazgo de Moisés, la bondad del Buen Samaritano, el entrenamiento de Alexander, la fe de Daniel, la diplomacia de Lincoln, la tolerancia del carpintero de Nazareth, y finalmente, un conocimiento profundo de cada rama de las ciencias naturales, biológicas y sociales. Si tuviera todos estos, podría ser un buen policía”.¹⁵⁵

August Vollmer

El trabajo de un policía tiene implicaciones más determinantes a diferencia de otros empleos, ya que tiene la particularidad de restringir libertades y de amenazar con el uso de la fuerza con las consecuencias que ello conlleve, incluso la privación de la vida. Pero no en todos los casos está de por medio la vida de las personas, ya que lo que está en juego la mayoría de las veces es la legitimidad ante la sociedad, la confianza de la ciudadanía y la valoración de la profesión del policía.¹⁵⁶ No todas las actividades de los policías implican operativos y persecuciones. Los policías se enfrentan a situaciones en las que requieren tener habilidades de liderazgo para establecer contactos cercanos con los ciudadanos de las comunidades, sobre todo en esquemas de policía comunitaria, donde la sinergia de esa relación encuentra cooperación para establecer la resolución de problemas. El marco de referencia de un oficial es la ley y los estándares profesionales, sin embargo, éstos no abarcan un sinnúmero de situaciones a las que un policía está expuesto en su trabajo cotidiano. El policía debe hacer uso de su discreción para interpretar la ley y para aplicarla.

¹⁵⁵ August Vollmer (1876 –1955) fue una figura destacada en el desarrollo del campo de la justicia criminal en Estados Unidos en los inicios del siglo veinte véase <http://www.berkeleyinside.com/2010/01/27/remembering-august-vollmer-the-berkeley-police-chief-who-created-modern-policing/>

¹⁵⁶ Tudela, Patricio, “Aportes recientes para un mejor desempeño policial: La Instrucción y su impacto sobre las conductas indebidas”, *Revista de Estudios Policiales*, No. 8, Diciembre, Academia Superior de Estudios Policiales, Chile, 2011, p. 61 http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/46691322/Aportes_para_un_mejor_desempeno_policial_La_instruccion_y_su_impacto_sobre_las_conductas_indebidas.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1488080674&Signature=m6R%2BkW17Jv9dNvxnaUwJQmjeoqI%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDesempeno_policial_La_instruccion_y_su.pdf

Magdalena Alcocer Vega

La discreción puede ser definida no sólo como la capacidad de que los policías tomen sus propias decisiones, sino la autoridad para usar el propio juicio. La discreción es una autoridad limitada para tomar ciertas decisiones y puede perderse si no es utilizada sabiamente. La definición incluye varios aspectos: la discreción tiene que ver con el alcance del papel de la policía, la interpretación de las expectativas, la prioridad dada para el cumplimiento de tareas conflictivas entre sí, o las estrategias utilizadas para lograr un fin particular.¹⁵⁷ Existen diversos estudios que han surgido en los últimos cincuenta años con relación a la discreción policial.¹⁵⁸ Estos han delimitado la “cultura ocupacional” del policía, definida por Manning como valores típicos, normas, actitudes y parafernalia material de un grupo ocupacional y entre muchas ocupaciones en crisis, la policía simboliza los cambios y altibajos en el orden sociopolítico.¹⁵⁹

En cuanto a la relación de la capacitación con la discreción, es que el beneficio de la primera, dota a los policías de sabiduría inculcándoles la importancia de actuar con base en los hechos y dándoles las destrezas necesarias para ello. Una capacitación efectiva incorpora las normas y los valores de la organización en su currículo: los oficiales aprenden que la organización los respaldará si toman decisiones correctas; que los apoyará si hicieron decisiones incorrectas, siempre y cuando hayan sido de buena fe y que nunca sostendrá malas decisiones con mala fe.¹⁶⁰ La capacitación debe proveer el aparato conceptual y el entrenamiento práctico, que irá complementándose a lo largo de la experiencia que adquiera el policía durante toda su carrera, para que tome las mejores decisiones y use de la mejor manera posible su discreción. Se espera que los policías sean valientes y el trabajo de policía como ningún otro acarrea peligros y la amenaza de su propia vida. Un entrenador no puede enseñar a un policía a ser valiente, sólo puede proveerle de entrenamiento físico y una serie de reglas basadas en protocolos y estándares sobre cómo enfrentar de la mejor manera una situación determinada.

¹⁵⁷ Ibidem

¹⁵⁸ Haberfeld, *Critical Issues...*, op cit, p.4. La autora cita los estudios de Goldstein (1998) Skolnick y Bayley (1986) Walker (1993). Estos estudios hablan sobre el ejercicio de la discreción policial y los valores de la “cultura ocupacional” que llevan al policía a ejercer decisiones. Se relacionan con el comportamiento y sus valores sociales.

¹⁵⁹ Manning, Peter K., en Newburn, T. (Ed.), *Policing: Key Readings*. Routledge, Cullompton, Devon: Willan, 2005, p. 195. El Dr. Manning ostenta la cátedra Elmer V.H. y Eileen M. Brooks en la Escuela de Criminología y Justicia Criminal de la Universidad Northeastern, Boston, MA. Sus investigaciones incluyen la racionalización y la interacción de la policía privada y pública, una policía democrática, mapeo y análisis del crimen, los usos de la tecnología de información y los métodos cualitativos.

¹⁶⁰ Ibid, p.5

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

El liderazgo, es otra característica demandada a los policías. De acuerdo con Habermas, en términos de aplicación de la ley o del Estado de Derecho, hay dos maneras de entender el liderazgo.¹⁶¹ Uno es burocrático, en el sentido de que cada líder debe ser capaz de implementar una visión y dirigir a sus subordinados, y el segundo tipo, menos obvio, es el que supone el ejercicio del control por parte de los policías. Éstos son facultados de autoridad por la ley para hacer un uso de la fuerza con coerción y, cuando su uso sea el único medio en el que una situación pueda ser controlada. Se ha puesto poca atención en el desarrollo de habilidades de liderazgo entre los oficiales que patrullan las calles.¹⁶² Los policías deben resolver situaciones en las que el poder de persuasión es muy importante para resolver situaciones sin hacer uso de la fuerza, y las habilidades de liderazgo llevan a un resultado deseado para ello.

El manejo de estrés es otra cualidad que deben tener los policías y en general todo el personal encargado en las agencias de seguridad. Los programas pioneros en este tema fueron desarrollados por la Real Policía Montada de Canadá (RCMP) en 1985. Las corporaciones policiales en los Estados Unidos cuentan con programas de asistencia a los empleados para diagnóstico y tratamiento del estrés. Los policías lidian con los horrores de la sociedad y en sus expresiones más siniestras, desde asesinatos, secuestros, tráfico y explotación de personas. Las agencias de seguridad deben proteger sus recursos humanos y debe enseñarse que las consecuencias de ser policía por el trabajo que se desempeña son la norma y no la excepción.¹⁶³

Una de las mayores demandas a los departamentos de policía es que los oficiales traten con respeto y amabilidad a los ciudadanos. Los policías deben permanecer cautos y en calma, aunque sean insultados por los ciudadanos. Esta es una de las paradojas del empleo, demanda de profesionalidad y trato con respeto y cortesía, aunque la reciprocidad no sea la misma del ciudadano.

Los policías son los nuevos “todólogos”. A diferencia de otros profesionales cuyo entrenamiento delimita los parámetros de su especialidad, los oficiales de policía tienen descripciones elásticas de su empleo.¹⁶⁴ Así como el conocimiento se ha especializado en diversas ramas de la medicina o de la

¹⁶¹ Habermas, *Critical Issues...*, op cit, p. 7

¹⁶² Ibidem

¹⁶³ Ibid, p.9

¹⁶⁴ Ibid, p.12

Magdalena Alcocer Vega

ingeniería, delimitándose cada vez más, la del policía se ha ido ampliando de acuerdo con las demandas ciudadanas y la sofisticación de los delitos y de la tecnología. Los policías deben saber de ciencia, medicina, manejo de situaciones de crisis, uso armas de fuego apegados a estándares, sobre leyes, computación, etc. La lista podría tener mucho más elementos, lo que trata de mostrarse es que las demandas han dejado de ser realistas.

La mejor manera de preparar a oficiales de policía con valores democráticos es a través de un enfoque andragógico (involucramiento mutuo entre el experto y aprendiz en el proceso de aprendizaje) más que a través del proceso pedagógico tradicional (la transmisión de información del experto al aprendiz) de acuerdo con Marenin. La andragogía está basada en distinciones críticas de como los adultos aprenden de modo distinto que los niños (pedagogía) y basa sus prácticas en las necesidades, intereses, buena disposición, orientación, experiencia y motivación del aprendiz adulto.¹⁶⁵ De este modo, la educación y formación de los oficiales de policía debería estar basado en el aprendizaje experimental, en la orientación hacia la resolución de problemas y en un énfasis en el pensamiento crítico; así como en valores y objetivos de una sociedad democrática. El modelo andragógico surgió como una respuesta a la influencia de los modelos tradicionales de instrucción militar de corte pedagógico en la capacitación de ingreso a las policías.

Desde 1984, año de publicación de un artículo de Bayley y Bittner, se hablaba de la importancia de tomar en cuenta la experiencia real de las calles en la enseñanza y la capacitación de los policías.¹⁶⁶ Estos autores comentaron que en testimonios de la propia policía, el aprendizaje no debería ser visto como una capacitación rápida, sino que necesitaba ser construida a través de la carrera del oficial. Bayley y Bittner, al igual que Marenin, centraron sus análisis sobre la capacitación en los policías que patrullan las calles, ya que consideraron que éstos eran el centro del mantenimiento del orden, pues ocupan la mayor parte del personal y son los que tienen el contacto más cercano con la ciudadanía.

Marenin enfatizó que el mantenimiento del orden era uno de los empleos más complejos y difíciles en una sociedad y, en las democracias, las dificultades son aún más exageradas. En las democracias, la autoridad y la competencia de la policía están fundamentadas en la ley, aunque poseen una discrecionalidad

¹⁶⁵ Haberfeld, *Police Training...*, *op cit*, p.26

¹⁶⁶ Bayley, David H., Egon Bittner, *op cit*, p. 54

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

significativa con relación a cuándo y cómo aplicar la ley. Bayley y Bittner destacaron: “Aunque el público lo apruebe o no, los oficiales que patrullan realizan continuamente decisiones de tipo judicial, decidiendo si la imposición de la ley logrará a lo que el espíritu de la ley los llama”.¹⁶⁷ A los policías se les otorga un grado de autonomía profesional como individuos, pero como organizaciones deben ser objeto de rendición de cuentas a las normas societales y a los gobiernos electos democráticamente. Muchas actividades de la policía (el uso de la fuerza para controlar relaciones sociales, mentir para llevar a cabo trabajos encubiertos, o involucrarse en compras controladas de drogas) violan normas societales convencionales, sin embargo; son necesarias para satisfacer la demanda pública de orden, seguridad y bienestar.¹⁶⁸

La noción del mantenimiento del orden democrático yace en el centro del pensamiento reciente acerca de cómo reformar, reforzar o establecer sistemas policiales a través del mundo y para Marenin, una capacitación adecuada tendría que ser parte de esas reformas.¹⁶⁹ De este modo, la capacitación requiere dos tareas y busca dos grandes objetivos en contextos democráticos: 1) los oficiales de policía deben adquirir el aparato básico conceptual que los guiará en entender las demandas que son a la vez legítimas y conflictivas, y que se les hacen dentro de las sociedades democráticas, y 2) deben saber cómo balancear en su pensamiento, diversas expectativas y demandas y entender el criterio comúnmente usado para tomar decisiones razonables.

Marenin planteó el dilema ocupacional de lo que significa ser policía. Los oficiales deben saber cómo aplicar juicios en situaciones prácticas, es decir, en las condiciones cotidianas del día a día en el trabajo. El trato con la ciudadanía en las calles es uno de los indicadores de valores democráticos o no democráticos en el trabajo. Los policías pueden hacer juicios erróneos o pueden tomar decisiones sabias, pero deben tomar decisiones. La aplicación de estos juicios es la discreción. Para clarificar la situación a la que están expuestos los policías, dos de los más sabios observadores del orden policial americano, Vinzant J.C y Crothers expusieron:

“...[los] oficiales de policía se conducen de acuerdo con el sentido común, el juicio y otros recursos personales cuando analizan un acto o una situación, más que en reglas, capacitación o supervisión. El oficial

¹⁶⁷ Ibid, p. 36.

¹⁶⁸ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p.107-108.

¹⁶⁹ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

considera primero “exigencias situacionales”, esto es, la naturaleza de una situación específica al momento. El oficial no se basa en un plan de acción predeterminado, porque ningún plan podría cubrir las situaciones variadas y la complejidad que pudiera surgir de ellas”.¹⁷⁰

Para hacer el balance en las decisiones que los policías deben tomar a diario, necesitan entonces, sentido común, madurez, buen juicio, sabiduría, inteligencia, habilidades comunicativas y autocontrol emocional. Hay una relación clara entre el uso profesional de la discreción, entendida como la elaboración de juicios situacionales apropiados y asuntos más amplios de rendición de cuentas pública y la legitimidad de la policía.¹⁷¹ Si los criterios del policía para aplicar la ley son bien empleados y de acuerdo con estándares y protocolos, se gana legitimidad. Si ocurre lo contrario y la corporación policial apoya malas decisiones, la pierden.

El balance que debe hacer un oficial de policía para ser efectivo es mantener el orden, pero a la vez proteger derechos humanos y saber cuándo restringir libertades; amenazar con el uso de la fuerza ante una transgresión de la ley, pero sin abusar de la misma y ser guiado por esta última, y por un conocimiento profesional de manera simultánea. La relación que se establece con la rendición de cuentas es que debe establecer controles internos de actuación al interior de la corporación a través de la supervisión del oficial y, al exterior, se relaciona con que esta última, responda por sus actos a la ciudadanía, y en la medida que lo haga ganará o perderá legitimidad. De acuerdo con Bayley y Bittner:

“...los policías se preocupan mucho acerca de las repercusiones de sus acciones que puedan afectar sus carreras. Tienen en mente, en particular, demandas ciudadanas y quejas. A la policía a diferencia de los empleados de otros trabajos, se les recuerda constantemente de la fatalidad de sus acciones tanto para ellos, como para el público”.¹⁷²

¹⁷⁰ Vinzant, J.C and Crothers L., *Human rights and law enforcement. A manual of human rights, Training for the police* (Professional Training series No. 5, Sales No. E.96 XIV.5) Geneva: High Commissioner for Human Rights, Centre for Human Rights, 1998 en Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 109.

¹⁷¹ Paterson, Craig, “Adding value? A review of the international literature on the role of higher education in police training and education”, *Police Practice and Research: An International Journal*, 12:4, 2011, p. 292. El Dr. Paterson es profesor titular de criminología. Craig se unió a la Universidad de Sheffield Hallam, en enero de 2007 como catedrático de criminología, habiendo trabajado previamente en el Centro John Grieve de Vigilancia y Seguridad de la Comunidad en Buckinghamshire New University. Craig encabeza el doctorado profesional en el Reino Unido en Justicia Penal Internacional. Miembro del Foro de Educación Superior para el Aprendizaje y el Desarrollo en estudios policiales.

¹⁷² Bayley, David H., Egon Bittner, *op cit*, p. 43

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

En el caso latinoamericano, Ungar señala que los contornos de la discreción y el comportamiento son frecuentemente examinados en la literatura a través de la perspectiva de la cultura policial. Dentro de las corporaciones, la manera en que actúan los oficiales y cómo se espera que actúen, refleja la trasposición de las capas de relaciones y de percepciones. Éstas incluyen la imagen de la institución proyectada por las élites políticas, las conexiones de la policía con diferentes grupos sociales, la división entre la gerencia y los oficiales en la calle y las relaciones de éstos últimos con cada rango.¹⁷³ La discreción cae en dos estereotipos politizados, según Ungar: una prerrogativa profesional estrangulada en la regulación por un lado, y una licencia personal para el abuso, por el otro. Estas visiones coexisten cuando los controles legales sobre la discreción son seguidos holgadamente en la práctica. Sin embargo, cualquier incidente puede derrumbar ese balance desencadenando patrones en que los oficiales sin capacitar y sin guía de sus superiores no están seguros de cómo aplicar la discreción que poseen. Esta tendencia a este tipo de respuestas, aumenta cuando existe la preocupación de los oficiales de que el área de asuntos internos los utilice como chivos expiatorios o los proteja si entraron en conflicto con los ciudadanos “bien conectados”.¹⁷⁴ Cuando los conflictos sobre la discreción surgen y desembocan en el conocimiento público, los oficiales externos presionan para hacer la vigilancia más estricta. En esa lucha, los oficiales pierden la oportunidad de incorporar en cualquier nueva regla, las maneras informales en que los oficiales de la calle resuelven la inseguridad, y la consecuencia es que los policías están profesionalmente mal preparados y políticamente vulnerables.¹⁷⁵ Como dudan del ejercicio de sus acciones y cubren sus errores, obnubilan su juicio individual y disminuye la confianza pública y alimenta la política criminal con falsa información. La recomendación es que para cambiar la discreción de un vicio a una ventaja, los gobiernos deberían tomar pasos concretos en la educación policial, la promoción y políticas públicas.¹⁷⁶ En la siguiente sección, se describen los elementos que debería tener la capacitación, de acuerdo con los planteamientos de Marenin, para obtener las destrezas para que los oficiales hagan un buen balance de su criterio para ejercer decisiones acertadas.

¹⁷³ Ungar, *op cit*, pp.14-15

¹⁷⁴ *Ibid*, p. 303

¹⁷⁵ *Ibid*, p.304

¹⁷⁶ *Ibidem*

Magdalena Alcocer Vega

2.3 Papel de la capacitación

Para que los policías puedan aplicar los juicios situacionales de manera adecuada, la capacitación debe ser holística, realista, integrada y contextualizada.¹⁷⁷ La capacitación brinda al oficial las habilidades para enfrentar las situaciones que enfrentan en su quehacer cotidiano.

La capacitación debe ser holística según Marenin. Esto significa que comienza con perspectivas básicas; acercamientos y metas de la organización policial, seguida por instrucción formal (capacitación obligatoria de ingreso a una academia o colegio de policía); aceptación o no de la instrucción por los oficiales; acciones basadas en la incorporación legítima de directivas de formación, seguida de evaluaciones de desempeño.¹⁷⁸ Todas son parte del ciclo holístico de aprendizaje. Marenin plantea que desde una perspectiva de la organización, la capacitación en todas sus formas (básica, de campo, en servicio, especializada, gerencial) no debería ser el comienzo o el final del aprendizaje de cómo ser un buen oficial de policía.

Bayley y Bittner argumentaron que el mantenimiento del orden no era ciencia ni arte, sino un conjunto de valores y habilidades que podían ser enseñados y destacaron que en el imaginario de los policías la experiencia es lo que le da valor a su aprendizaje, sin embargo, ello no debería ser incompatible con esfuerzos institucionales para que la capacitación sea sistemática y autocrítica. Un ejemplo de ello, es la anécdota que cuenta que cuando los policías terminan su instrucción formal, entre los compañeros de trabajo que ya llevan años en servicio, comentan a los de nuevo ingreso que se olviden de lo aprendido, ya que el trabajo real se gana con experiencia y no con capacitación. La instrucción formal se refiere a la organización, estructura y contenido de la capacitación y ello varía de país a país. Marenin la entiende como el proceso de enseñanza dentro de la corporación policial orientada a generar habilidades para la actuación policial.¹⁷⁹ La duración del entrenamiento y la naturaleza de los contenidos (valores, sabiduría legal, social, técnica y habilidades físicas, la secuencia de las materias, la mezcla de aprendizaje práctico

¹⁷⁷ Marenin, "Implementing police reforms...", *op cit*, p.108

¹⁷⁸ *Ibid*, p.110

¹⁷⁹ En los EEUU el término utilizado es "*formal instruction*" y se refiere al momento en que el policía se une por vez primera a la corporación policial. Yo la traduzco como instrucción formal. En la Policía Federal se llama formación inicial.

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

y en las aulas), la selección de metodologías (juego de roles, discusión de escenarios, simuladores de realidad virtual, debates, etc.) o las competencias de los docentes, son muy variados y distintos en diferentes países y no serán detallados para esta investigación.

Los reclutas se unen a la policía formados como adultos, con una personalidad y con patrones básicos de personalidad establecida. La instrucción formal es sólo una pequeña experiencia en la vida y trabajo de los oficiales de policía y es casi siempre confrontada por el poder de la socialización informal del trabajo de policía, esto es la cultura policial existente en que los reclutas se desenvolverán.¹⁸⁰ La capacitación y el aprendizaje es un proceso continuo en toda la vida laboral de un policía y así debería ser visto por la organización. La organización necesita asegurar que sus oficiales son entrenados con los mejores estándares y tecnologías disponibles. Igualmente el reforzamiento de valores democráticos y sus prácticas es una necesidad permanente. Un patrón común que se puede observar comparativamente es que las organizaciones policiales reentrenan a sus oficiales en habilidades técnicas, pero se asume que el entrenamiento inicial en normas democráticas no necesita ser reforzado, lo cual constituye un error.¹⁸¹

Los oficiales deben internalizar y actuar de acuerdo con el entrenamiento que recibieron. Esto sólo sucede si la instrucción formal es seguida por supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, recompensas y sanciones y un reconocimiento de que las culturas formales e informales del mantenimiento del orden lo desviarán. La cultura formal se refleja en la parte de la estructura organizacional y la informal en la cultura policial y esta última "...deja al descubierto una capa de normas y valores informales relativos al oficio que operan aparentemente bajo la rígida estructura jerárquica de las organizaciones policiales".¹⁸²

El último paso en la capacitación holística, y en la retroalimentación que cierra el ciclo, son las evaluaciones de la implementación e impactos de la capacitación. Es muy importante valorar si la capacitación ha logrado los resultados deseados —compromiso organizacional y ser un buen policía— así como pensar a través de la filosofía y la estructura práctica de la propia

¹⁸⁰ Marenin, "Police Training for Democracy", *op cit*, p. 111

¹⁸¹ *Ibidem*

¹⁸² Chan, *op cit*, p. 339

Magdalena Alcocer Vega

capacitación. Asimismo, destaca que evaluar su propio esfuerzo es un rasgo esencial para la creatividad, innovación y es un rasgo de organizaciones adaptativas.¹⁸³ Ya se había comentado anteriormente que las organizaciones que son incapaces de cambiar, o que no tienen los medios para evaluar qué cambios se requieren, incluyendo la capacitación que realizan, dejarán de ser efectivas y perderán legitimidad.

Las necesidades de capacitación o entrenamiento policial van cambiando en el tiempo, así como los papeles en la actuación policial o la emergencia de otras formas de provisión de seguridad. De este modo, las viejas habilidades y valores necesitan ser empatados con las nuevas filosofías. Por otro lado, las organizaciones deben evaluar continua y rutinariamente la estructura y el impacto de la capacitación formal. Lo que provee la base para las prácticas y habituación a la democracia es la academia formal en servicio y la mejora de la capacitación continua en la carrera policial, así como la revisión y los procesos de recompensa y una cultura organizacional que los apoye.

Marenin destaca que mucha de la enseñanza en las academias se lleva a cabo por parte de policías con experiencia, quienes interpretarán y distorsionarán conceptos esenciales como la aplicación de la ley o requerimientos para el debido proceso, a través de la visión ocupacional de normas y reglas establecidas. La inevitable necesidad de realizar juicios situacionales es un aspecto crucial del trabajo policial y, sin embargo, hay poco énfasis en instruir con estándares para juzgar y ejercer la discreción. Como resultado, una vez que los oficiales comienzan a trabajar, recurren a estándares personales, normas culturales policiales, o a prejuicios como guías. Si una capacitación no es realista, la sabiduría informal y las normas profesionales se irán a la palestra en el pensamiento y acciones de los oficiales. Al respecto, Miller y Hess argumentaron lo siguiente:

“(…) no importa cuán efectiva sea la capacitación, (el) (aprendizaje) será neutralizado si lo que se aprendió va en desacuerdo con las prácticas y procedimientos que ocurren en el departamento. A menos que la cultura, la estructura y la gerencia de la organización vaya de acuerdo con la capacitación, entonces el impacto de esta última será minimizado...Lo que se necesita es una visión común de valores, objetivos y fines que dirijan la organización y que afecte cada aspecto del mantenimiento del

¹⁸³ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 112 y Walker, 2nd ed, *op cit*, p.4.

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

orden policial (no) hay que esperar que un programa de formación sea un atajo para la aceptación de nuevos valores y prácticas”.¹⁸⁴

La capacitación necesita estar Integrada y ello significa que necesita abarcar nociones generales y abstractas del actuar policial democrático y que pueden ser orientadas a las cuestiones prácticas y formas en que la policía trabaja simultáneamente. La capacitación conceptual y práctica deben ir de la mano. Los programas formales de capacitación debían poner más atención a la naturaleza problemática del mantenimiento del orden, ya que los policías hablan del quehacer como un oficio –aprendizaje ganado a través de la experiencia– pero los reclutas son instruidos como si fuera una ciencia.¹⁸⁵ En la práctica esto significa que enseñar valores democráticos (ya sea por exposición de normas existentes, convenciones y acuerdos de derechos humanos) con los mejores profesores y metodologías apropiadas (juego de roles, o discusión de escenarios) no es condición suficiente. Sólo cuando se adopte un enfoque que reconozca que la instrucción formal, es sólo uno de los factores que guían la discreción y, sólo cuando la capacitación se ajuste a las realidades de múltiples determinaciones, el mantenimiento del orden democrático se convertirá en conocimiento para los policías.¹⁸⁶ Las normas democráticas se volverán reglas de trabajo y guías para las decisiones en la vida diaria de los policías cuando sean incorporadas a la cultura policial formal e informal. Mucha de la capacitación está enfocada en cambiar prácticas sin llevar a la par cambios en las organizaciones. De acuerdo con Reiner:

“Lo que necesita lograrse es la incorporación dentro de la subcultura policial operativa de los procedimientos y normas de trabajo que emplean el respeto universal por los derechos, incluso de los más débiles y, de minorías no populares que la retórica de la legalidad intenta representar. Por tanto, la función de las reglas formales y de los mecanismos de rendición de cuentas en la regulación del trabajo de la policía es más indirecta y sutil. Estos sólo se convertirán en efectivos si son transformados y cooptados por los valores informales de la subcultura policial”.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Miller, I.S and Hess, K.M, *The police in the community* (3rd ed.) Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2002, p. 123 en Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 113

¹⁸⁵ Bayley, David H., Egon Bittner, *op cit*, p. 53

¹⁸⁶ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op. cit*, p. 115

¹⁸⁷ Reiner, R., *The politics of the police* (2nd ed) Toronto, University of Toronto Press, 1992, pp. 216 y 221 en Marenin, “Police Training for Democracy”, *op. cit*, p. 115

Magdalena Alcocer Vega

Las reglas informales, la cultura organizacional, el trabajo en grupo y las relaciones entre colegas son muy importantes, sino es que más, en determinar el comportamiento laboral a la par de las reglas formales.¹⁸⁸ A menos que la policía vea que los valores democráticos encajan en su cultura y patrones de trabajo, cualquier intento para enseñar, reformar y hacerlos sujetos de rendición de cuentas, fracasarán y no serán efectivos en crear compromiso con esos valores, ni en reformar patrones de acciones no democráticas y las presiones modificarán, interpretarán o descartarán la instrucción policial y; la razón, es que la toma de decisiones en las calles y en encuentros con la ciudadanía es un proceso dinámico, complicado y contingente. Los policías son más receptivos a la capacitación que les dice “que hacer”, que a la capacitación que les dice “en qué creer” y necesitan ser controlados no sólo por lo que aprenden en las aulas sobre reglas y procedimientos formales, sino por la toma de decisiones que hagan (juicios situacionales).¹⁸⁹ El punto crítico para integrar culturas formales e informales en el aprendizaje, son los formadores de campo (*Field Training Officers*). Éstos son policías en funciones que fungen como instructores y son el puente entre la teoría y la praxis, ya que interpretan las normas en el contexto de la cultura informal y aminoran el impacto destructivo de la socialización informal de los valores y prácticas de la policía. El formador de campo, el programa de campo y la instrucción formal en el salón de clases constituyen la piedra angular de la personalidad operativa del joven oficial y la adquisición de “malos hábitos” puede evitarse a través de un cuidadoso proceso de diseño de socialización implementada por personal en funciones y la academia de entrenamiento en experiencias de campo.¹⁹⁰ Asimismo, es igualmente importante capacitar a los formadores, instructores, al igual que a los policías.

Del mismo modo que no existe un solo modelo de mantenimiento del orden democrático, no hay un solo modelo de capacitación policial y todo el actuar policial ocurre en contextos societales y espacios internacionales más amplios.¹⁹¹ Según Marenin, el mantenimiento del orden democrático necesita rodearse de un sistema de respaldo que permita a la policía una semiautonomía. Una noción de que la policía puede permanecer apolítica no encaja en las realidades del trabajo policial, ni entrena a los oficiales sobre

¹⁸⁸ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op. cit.*, p.115-116

¹⁸⁹ Ibidem

¹⁹⁰ *Principles of Good Policing: Avoiding Violence Between Police and Citizens* 2003, CRS, U.S. Department of Justice, p.38 véase <http://www.justice.gov/archive/crs/pubs/principlesofgoodpolicingfinal092003.pdf>

¹⁹¹ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op. cit.*, p.115-116

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

cómo ser políticamente correctos. Autores como Manning, subrayaron que la policía no puede ser apolítica, porque sus decisiones generan impacto político, funcionan en un contexto político, operan en una arena de política pública, su mandato está definido políticamente y existen tres razones inextricables por las que la policía está envuelta en el sistema político.¹⁹² La primera es que los oficiales de aplicación de la ley están bajo el control local de las autoridades políticas de modo descentralizado. La segunda es que la policía está directamente relacionada con un sistema político que desarrolla y define la propia ley como producto de interpretaciones de lo que es correcto desde la perspectiva de diferentes segmentos políticos dentro de la comunidad. Y la tercera, es que la policía emana de las leyes creadas y la policía las administra. En teoría, la policía no debe ser partidista en la ejecución de sus deberes y no debe favorecer intereses particulares. Los policías deben ser conscientes que necesitan conocer claramente las restricciones y constricciones políticas a las que están sujetos.

La capacitación debe ser un proceso continuo a lo largo de la carrera policial. La instrucción formal es el primer contacto de un oficial con el mundo policial y lo aprendido será confrontado con la cultura policial de la organización. Para aminorar el impacto de las reglas informales que operan debajo de la estructura formal, la capacitación debe estar supervisada, evaluada, y tener mecanismos de rendición de cuentas y un sistema disciplinario. La evaluación permanente del impacto de la capacitación valora los resultados a nivel organizacional y de lo que se espera de un buen policía. La cultura, estructura y gerencia de la organización debe estar alineada e incorporada con la capacitación. Si existen prácticas de corrupción permanentes en toda la organización, de nada servirá una capacitación efectiva, aun con los mejores instructores y técnicas de enseñanza. La internalización de los valores democráticos que engloban la protección de los derechos humanos y de los grupos vulnerables en la sociedad sólo puede conseguirse a través de la rutinización en todas las prácticas en la corporación policial y estar apegada a un piso mínimo, que son los estándares de actuación policial que permiten a los policías ejercer un juicio apropiado y ejercer un buen balance entre valores, la cultura policial existente y la aplicación de la ley. A continuación, se establecerá el estado del arte de las principales tendencias y rumbo de la capacitación en la actualidad.

¹⁹² Manning, Peter K., *op cit*, pp. 200-201

Magdalena Alcocer Vega

2.4 Evaluar la capacitación

Las reformas en educación y capacitación policial son parte del cambio hacia una policía orientada al servicio profesional en diversos países. La evaluación de la capacitación permite medir el impacto de la misma. Las organizaciones deben evaluar continua y rutinariamente la estructura y el impacto de la capacitación. Lo que provee la base para las prácticas y habituación a la democracia es la academia formal en servicio y la mejora de la formación continua en la carrera policial, así como la revisión y los procesos de recompensa y una cultura organizacional que los apoye. En esta sección, se tomará como referente un modelo de evaluación cualitativa de acuerdo con la propuesta del Centro de Formación Profesional de la Policía Criminal Federal de Alemania (*Bundeskriminalamt-BKA*) responsable de establecer estándares avanzados y revisiones del entrenamiento profesional.¹⁹³ Asimismo, se tomará el modelo de Haberfeld del “Pentágono del Liderazgo Policial” para las agencias policiales en los Estados Unidos de América.

El centro de la BKA tiene como mandato la programación interna y externa que cumple no sólo objetivos operacionales y teóricos de la capacitación, sino que provee el marco para un aprendizaje efectivo que asegure la calidad de la misma. El sistema de evaluación de la BKA, se basa en un sistema profesional que es parte de un enfoque holístico que provee de asistencia al programa de administración, estandarización y planeación de medidas avanzadas de formación profesional.

De este modo, la gestión de la de formación profesional es interpretada como un proceso cíclico en las siguientes fases:

1. Encuesta y análisis de la capacitación profesional requerida (aptitudes requeridas) basados en los objetivos de la BKA.
2. Desarrollo e implementación de una malla curricular basada en requerimientos y cuestiones prácticas (Medidas avanzadas de formación profesional) como la integración de didáctica profesional.
3. Medición del éxito del aprendizaje (éxito de las aptitudes) de las medidas de la capacitación profesional, evaluación de la medida como tal y optimización con base en esta evaluación.
4. Medición que asegure la transferencia de aprendizaje en un contexto funcional.

¹⁹³ Kühnlein, *op cit*, p.3. Para referencias de la BKA véase http://www.bka.de/EN/Home/homepage__node.html?__nnn=true

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

La BKA implementó un proyecto piloto para evaluar la transferencia de la capacitación basada en cuatro niveles de evaluación educativa de Kirkpatrick.¹⁹⁴

Este modelo fue desarrollado en 1959 y actualizado en 2006 y se ha convertido en uno de los modelos más generalizados para evaluar la formación y el aprendizaje.¹⁹⁵ A continuación se describen las cuatro etapas de la evaluación consecutiva. De acuerdo con Kirkpatrick, cada uno de estos niveles es importante y ejerce una influencia en las etapas subsecuentes. En el cuadro siguiente se muestra en la figura los cuatro niveles de evaluación, que son:

- (nivel 1) *Reacción*, mide hasta qué grado los participantes reaccionan favorablemente al entrenamiento;
- (nivel 2) *Aprendizaje*, hasta qué grado los participantes adquieren el conocimiento, habilidades, actitudes, confianza y compromiso en el evento de capacitación;
- (nivel 3) *Comportamiento*, aplicación de lo aprendido en el trabajo diario, y
- (nivel 4) *Resultados*, impacto y reforzamiento subsecuente.

Cuadro 2.



¹⁹⁴ Kirkpatrick, D.L.&Kirkpatrick, J.D., *Evaluating training programs: the four levels* (3rd ed), San Francisco: Berrett-Koehler Publishers Inc, 2006 en Kühnlein, *op cit*, p.4

¹⁹⁵ *Manual para educadores en Derechos Humanos-Cómo evaluar las actividades de capacitación en derechos humanos*, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado-Equitas, 2010, No.18, p.26

Magdalena Alcocer Vega

En el contexto de la práctica de la BKA, se realizaban encuestas previas a los participantes de la capacitación básica y avanzada alineada a los niveles. Kühnlein describe que el proceso fue exitoso mientras midió la satisfacción de los participantes, sin embargo, no midió la calidad del aprendizaje. Si el objetivo de una capacitación efectiva es una transferencia de aprendizaje en el largo plazo, entonces debe prestarse más atención a la transferencia de la capacitación en la aplicación de lo aprendido en el trabajo diario y en el comportamiento. Este nivel de evaluación puede también ayudar a la identificación de factores que inhiban la transferencia de conocimiento.

El objetivo de largo plazo fue la creación de un ambiente para un éxito sostenido de las medidas de capacitación profesional avanzadas. En principio, según Kühnlein, la transferencia no sólo se atribuye a los efectos relacionados con las medidas adoptadas. La implementación exitosa de lo que ha sido aprendido en la práctica diaria es influido por un número de factores que podrían tener un efecto conducente o que inhiben un efecto de transferencia. La experiencia ha mostrado que la implementación es obstaculizada por factores como una falta de apoyo de los colegas y superiores, así como una falta de equipo técnico. La consecuencia es que los participantes no tienen oportunidad de poner en práctica lo que han aprendido y el efecto del aprendizaje se desvanece.

Durante 2010, la BKA implementó un proyecto piloto para probar la eficiencia de las tres etapas de evaluación. Estos elementos fueron aplicados a dos diferentes eventos de capacitación, cada uno fue evaluado en términos de los resultados de transferencia de conocimiento de los participantes y de sus capacidades. Como parte del proceso de evaluación, dos herramientas de evaluaciones adicionales fueron implementadas, una encuesta antes de la capacitación (pre) y otra después de la misma (post).

El objetivo de la preencuesta era juntar información de las expectativas y deseos de los participantes en relación con las medidas de capacitación profesional avanzada. Esta información permitiría a los profesores prepararse mejor para los cursos de capacitación enfocándose en las necesidades de los participantes. Sin embargo, Kühnlein menciona que el período de antelación en la BKA era muy corto para garantizar preparaciones de aprendizaje específicos para las necesidades de los participantes. En consecuencia, este instrumento no fue preparado por la BKA. El programa piloto integró encuestas ya establecidas para permitir la evaluación organizacional del evento de capacitación, de los instructores y del contenido.

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

La encuesta posterior (posencuesta) representa el elemento central de la evaluación de transferencia, según Kühnlein. Aquí se les pregunta a los participantes cómo ha mejorado su nivel de conocimiento en el contenido educacional central y que tan sostenible es su aprendizaje con respecto a su trabajo diario. La posencuesta se implementa en línea y es ajustada al contenido respectivo y al objetivo de las medidas avanzadas de formación profesional. La encuesta es instrumentada en un periodo de tres a seis meses después del final de la medida avanzada de formación profesional.

En el curso piloto del proyecto, Kühnlein resalta que este instrumento generó respuestas de alta calidad de los participantes y dio información valiosa para el desarrollo subsecuente del curso de capacitación y aseguró la transferencia de lo que se había aprendido en las situaciones cotidianas en el trabajo. En consecuencia, la posencuesta es implementada permanentemente en los procedimientos de la capacitación profesional dentro de la BKA.

La metodología de la BKA en las tres etapas de evaluación permite ubicar los factores que impactan en el aprendizaje de manera teórica y práctica en los participantes, así como los factores que lo inhibieron. Estos instrumentos generan resultados valiosos al reforzar la importancia de una implementación proactiva de los resultados de la encuesta y de sus recomendaciones. Si la posencuesta identifica impedimentos para la transferencia de conocimiento debido a la estructura del contenido del curso de capacitación, entonces las medidas necesitan ser ejecutadas de inmediato y lo mismo aplica para los impedimentos en el ambiente de trabajo, según Kühnlein.

El modelo de evaluación de la Policía Criminal Federal de Alemania –BKA– toma en cuenta la evaluación de la transferencia de conocimiento en el largo plazo a través de herramientas como las encuestas la opinión de los policías dentro de las capacitaciones para realizar mejoras internas de manera continua en la organización. El modelo descrito por Kühnlein iría en concordancia con los planteamientos de Marenin para llevar a cabo una capacitación que considere elementos teóricos y prácticos y que genere un continuum en la carrera policial al evaluar el impacto de la capacitación. Este modelo permite ubicar los factores que inhiben la transferencia de conocimiento en la actuación de la vida diaria de los policías, lo que permitiría tomar medidas prácticas y correctivas en tiempo, así como para identificar los impedimentos en el ambiente de trabajo.

Magdalena Alcocer Vega

Pentágono de Liderazgo Policial

Existe un modelo para las agencias policiales en EEUU, desarrollado por Habermfeld, como un intento de mantener un orden efectivo en las organizaciones policiales al interior y al exterior en su relación con la comunidad.¹⁹⁶ El modelo está compuesto en cada vértice por cinco elementos: Reclutamiento, Selección, Entrenamiento, Supervisión y Disciplina. Este modelo es para la instrucción formal o formación inicial en la academia y tiene como objetivo identificar a futuros líderes desde el reclutamiento y la selección. El modelo está ligado con la policía comunitaria donde se requieren desarrollar habilidades para crear lazos con la comunidad.

Según Habermfeld, en el ambiente del mantenimiento del orden los conceptos generales de reclutamiento, selección y entrenamiento son vistos en el contexto de la integridad y la corrupción. La autora parte de la idea que cualquier cosa que no lleve la voluntad de la integridad, será por defecto corrupción, que connota numerosas interpretaciones, unas llamadas de causa noble (mala conducta cometida en el nombre de buenos fines), abuso del poder, uso excesivo de la fuerza y corrupción por ganancia.¹⁹⁷ La autora menciona que hay temas cruciales en los que los modelos teóricos de ética en el liderazgo aplican al mantenimiento del orden en el reclutamiento, la selección y la capacitación. Estos tienen una relación con la integridad entendida como la posibilidad de hacer lo correcto sin que nadie le diga al oficial que debe hacer y a la vez es estar en posibilidad de discernir y juzgar lo bueno de lo malo o incorrecto.

La relación entre el reclutamiento y la integridad puede ser abordada desde un número de ángulos teóricos, según Habermfeld. Una agencia invierte recursos sustantivos en personal calificado, facilidades adecuadas y en el proceso de reclutamiento manda un mensaje poderoso acerca de sus estándares profesionales a los aplicantes potenciales. El personal de reclutamiento compuesto por oficiales de carrera, a diferencia de un pequeño número de oficiales desmotivados, proyecta la imagen de profesionalismo y altos estándares. En suma, una combinación de recursos, como técnicas de marketing, planeación cuidadosa, ejemplificada por la intensidad, diversidad

¹⁹⁶ Habermfeld, *Police Training and...*, op cit, p. 142

¹⁹⁷ Habermfeld, Maria R. John de Carlo et al. *An Analysis of the White Plains Police Department*, 2012, p.8
<http://archive.lohud.com/assets/pdf/BH195377103.PDF>

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

y calidad y esfuerzo dedicado al reclutamiento, muestra una importante correlación con la integridad del departamento.

La relación actual entre el proceso de selección y la integridad es un segundo tema y la premisa es que hay ciertas características que los aplicantes deben poseer para ser atractivos a la agencia de policía y formula dos preguntas: 1) Si esas características existen en realidad y cuáles de ellas de manera individual o en combinación son indicativas de un comportamiento ético, y 2) Si los individuos que muestran esas características, es por su carácter moral, vida previa y experiencia de trabajo, educación, agilidad física, historia médica y edad.¹⁹⁸

Un segundo tema está basado en la premisa de una relación dinámica y compleja en el proceso de selección y de integridad y pueden ser observados en los esfuerzos dedicados por la agencia para el proceso de selección. Esto comienza con la asignación de recursos y seguidos por una mirada más cercana al racional con mínimos estándares requeridos al aplicante potencial. Esta asignación de recursos humanos y materiales se relacionan directamente con el papel que la policía juega en una sociedad, en la comunidad, en la cultura del mantenimiento del orden dentro de la organización a un nivel micro y dentro del gobierno y en las estructuras societales a un nivel macro.¹⁹⁹

Para Haberfeld, la instrucción (*training*) es el componente más problemático. La instrucción policial es definida por la autora como el proceso de socialización de un grupo menos que homogéneo en el trabajo policial, durante el cual son comunicados valores y reglas a los reclutas de una organización. Una manera de evaluar la capacitación de una agencia policial, es subrayar la importancia que ésta tiene en el cumplimiento de la misión, las metas y objetivos. En general, la instrucción formal está compuesta por tres elementos en que las reglas y valores de la organización son explicados, demostrados y practicados lo que establece un cierto tipo de “integridad de carácter”.²⁰⁰ Un ambiente de integridad es creado si hay supervisión y disciplina.

Hoy en día, los oficiales necesitan conocimiento especializado de una gran variedad de temas y disciplinas: ley criminal, ley juvenil, procedimientos, leyes

¹⁹⁸ Ibid, p.9

¹⁹⁹ Ibid, p.10

²⁰⁰ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

constitucionales, garantías individuales, decisiones que aplica la Suprema Corte, diversidad cultural.²⁰¹ Asimismo, se requieren una serie de habilidades en el área de armas, defensa personal, manejo táctico-defensivo, operación de vehículos, radio, computación, escritura de reportes, técnicas de interrogación, relaciones con los medios masivos de comunicación y relaciones humanas. Otras capacitaciones incluyen sociología, psicología, criminología, principios de recursos humanos, gerencia, administración, ciencia forense, geoespacial, mapeo del crimen, análisis y administración pública.

De acuerdo con Haberfeld, en el mundo ideal de la profesión policial todos los vértices del “pentágono de liderazgo policial” son equidistantes y cuentan con recursos similares. Sin embargo, en el caso de que hubiese presión política para proveer más elementos en las calles para dar la impresión pública que los oficiales están presentes, los primeros dos triángulos (Reclutamiento y Selección) son frecuentemente acortados en personal, en consecuencia, se extienden los vértices de la supervisión y la disciplina (haciéndose más opresiva la primera y más severa la segunda) y una asignación propia al vértice de la capacitación podría mitigar la disminución de un modelo democrático de organización policial. Ante las crisis económicas donde los recortes presupuestarios van dirigidos a la capacitación y el entrenamiento policial, debe pensarse en técnicas de liderazgo centradas en que los individuos generen cooperación a través de la organización, y se plasma en el concepto de “Meta-Liderazgo”.²⁰² Los seguidores de esta teoría desarrollan formas que comprometen interacciones más allá de las fronteras profesionales tradicionales y proveen guía para un curso de acción que extiende líneas organizacionales. Ello requiere el compromiso de muchos líderes de todos los sectores y entre las medidas para hacer más con menos están:²⁰³

- Suscripciones obligatorias a publicaciones profesionales y periódicos que den consejos sobre capacitaciones adecuadas para sesiones de formación que pueden ser provistas por cualquier supervisor de primera línea, por turnos.
- Ser miembros de asociaciones de capacitación profesional para agencias de aplicación de la ley que incluyan publicaciones periódicas.
- Ser miembros de asociaciones académicas profesionales.

²⁰¹ Ibidem

²⁰² Véase Marcus, Ashkenazi, Dorn and Henderson, The five dimensions of meta-leadership: National preparedness and the five dimensions on meta leadership, 2009 en Haberfeld, *Police Training...*, op cit, p. 10

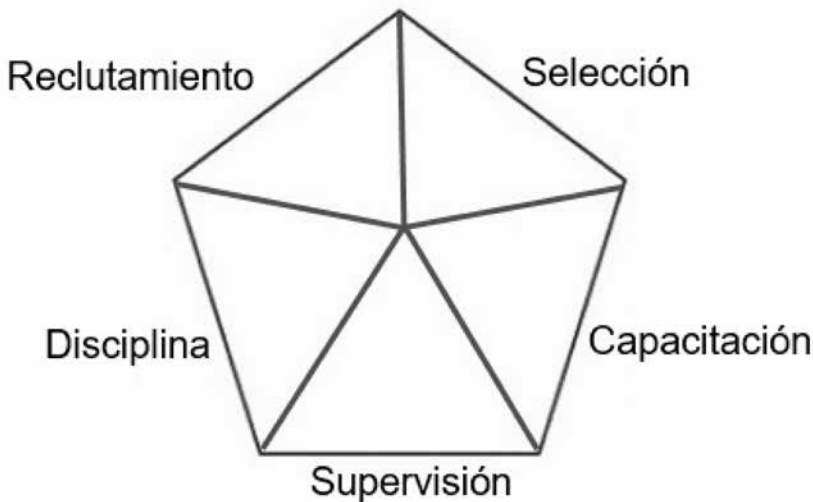
²⁰³ Haberfeld, *Police Training...*, op cit, p. 8

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

- Adoptar una universidad o una institución académica donde la colaboración con distintos departamentos pueda producir valor añadido a las principales tendencias de entrenamiento policial y educación.
- Adoptar profesores, que consideren que es un valor patriótico compartir su sabiduría académica con las fuerzas policiales locales en un intento por mejorar la provisión de diversos servicios policiales.
- Proveer el ambiente adecuado para crear el concepto de “cada oficial, un oficial de capacitación”.

Cuadro 3.

Pentágono de Liderazgo Policial



Fuente: Maria Haberfeld: c3155022.r2.cf0.rackcdn.com/TrainingIntegrity.ppt

El modelo del Pentágono de Liderazgo Policial de Haberfeld permite ubicar la relación de la integridad con el proceso de reclutamiento, selección y entrenamiento policial. Si una corporación policial tiene en el área de la academia a oficiales de carrera, e invierte en la instrucción y capacitación de los policías envía un mensaje a quienes quieren enrolarse en la corporación sobre los estándares profesionales que aplica y muestra una correlación de integridad con la institución. En cuanto al proceso de integridad, las policías piden para el proceso de selección una serie de requisitos que no son homogéneos de estado a estado en la federación americana, pero que en

Magdalena Alcocer Vega

general se refieren a no tener antecedentes penales, la nacionalidad americana, cierta edad, estatura, educación, historia médica.

Haberfeld señala que a través de la instrucción formal se transmiten a los reclutas reglas y los valores de la organización y, al igual que Marenin, coincide en la combinación de teoría y praxis para la formación, al destacar que éstos deben ser explicados, demostrados y practicados; lo que establece un cierto tipo de “integridad de carácter”. El ambiente de integridad sólo puede fomentarse cuando hay supervisión y disciplina.

El modelo del Pentágono de Liderazgo Policial, ubica la realidad a la que está sujeta la capacitación en momentos de crisis económicas. La autora propone una serie de medidas a través de la creación de sinergias entre organizaciones y la construcción de redes para que la organización policial se mantenga al día en los temas de capacitación y para ser más eficaces con programas autosustentables donde el conocimiento sea replicado a través de miembros de la propia organización, ante los obstáculos económicos de contar con personal docente externo. En la siguiente sección se hablará del estado del arte de los principales debates internacionales en materia de educación y capacitación policial.

2.5 Tendencias internacionales

El mantenimiento del orden era, no hace mucho tiempo, local o nacional y la capacitación lo reflejaba. La actuación policial tomó forma en la esfera transnacional y es ejecutada a través de una multiplicidad de actores. Algunas organizaciones como Interpol (Organización Internacional de Policía Criminal), Europol (Oficina Europea de Policía), el Programa Internacional de Asistencia y Capacitación de Investigación Criminal de los Estados Unidos (*ICITAP-US International Criminal Investigative Training Assistance Program*), la Asociación Internacional de Jefes de Policía (*IACP-International Association of Chiefs of Police*), la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (*USAID-United States Agency for International Development*) juegan un papel preponderante en la capacitación hacia distintos países y se enfocan en asuntos globales del crimen transnacional. La regionalización en la capacitación se observa también en América Latina, donde la policía de Colombia o de Brasil, imparten cursos a México. La ex Secretaría de Seguridad Pública Federal estableció convenios de capacitación

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

con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión de Jefes y Directores de Policía de Centroamérica, México y el Caribe (CLACIP) y la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), entre otros.

Ante la crisis económica, particularmente a partir de 2008, los recursos disminuyeron para la capacitación policial en muchos países. En el año 2010 se llevó a cabo una revisión nacional de la estructura y operación del mantenimiento del orden en el Reino Unido plasmado en el “Reporte Neyroud” donde se hicieron recomendaciones para trasladar la responsabilidad de la capacitación del servicio policial a los colegios y universidades.²⁰⁴ El reporte lleva el nombre del Peter Neyroud, Director Ejecutivo de la entonces Agencia para la Mejora del Mantenimiento del orden (*National Policing Improvement Agency* (NPIA)).

Este documento es una revisión de la capacitación y liderazgo de la policía y de los estándares profesionales que abarcan los últimos cincuenta años en el Reino Unido. El propósito fue posicionar la agenda del mantenimiento del orden para cumplir los nuevos retos del siglo veintiuno. Este documento contiene tres temas clave. El primero es reconectar a la policía con el público; el segundo, es el cambio institucional a través de la creación de la Agencia Nacional del Crimen (*National Crime Agency*) y; el tercero es atender la contracción fiscal severa por la que atraviesan las fuerzas policiales y el hilo conductor de todo el documento es el reconocimiento de la necesidad de conectar el mantenimiento del orden a todos los niveles: local, nacional e internacional.

Otros ejemplos que plasman la transición en la capacitación son los desarrollos y promoción de mallas curriculares de la Escuela Europea de Policía (CEPOL) en diferentes temas como contraterrorismo, violencia doméstica y manejo de crisis civiles; la revisión nacional que completó el Consejo Sectorial de la Policía Canadiense (Canadian Police Sector Council) sobre el desarrollo del liderazgo policial y la capacitación básica y especializada de todo el país con la intención de establecer mayor consistencia y estandarización que en el pasado; la investigación del programa de acreditación de la Academia de Capacitación de Seguridad Pública de la Comisión de Acreditación de

²⁰⁴ *Review of Police Leadership and Training*. Peter Neyroud QPM, Chief Constable, Executive Summary, p. 2, véase <http://www.metfed.org.uk/support/uploads/1304678523Neyroud%20Review%20-%20Executive%20summary,%20recommendations%20and%20supporting%20proposals.pdf>

Magdalena Alcocer Vega

Agencias de Aplicación de la Ley (*Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies – CALEA*) para enfocarse más en el diseño del sistema de instrucción para alentar a las academias policiales a realizar mayores esfuerzos en las necesidades de asesoría, desarrollo de cursos y de su evaluación.²⁰⁵ Esta tendencia de cambio se encuentra también en los Estados Unidos de América. Muchos departamentos policiales sufrieron las consecuencias al ver reducidos los presupuestos y bajo la consigna de “hacer más, con menos”.

La capacitación policial es usualmente el primer rubro afectado durante las crisis económicas e implica que los servicios policiales pueden seguir proveyéndose de manera efectiva sin el desarrollo profesional que reciben los policías.²⁰⁶ A nivel gerencial, en el *Southern Police Institute* (SPI), una organización basada en la Universidad de Louisville, se especializa en el desarrollo de ejecutivos y realiza cursos para supervisores y altos mandos. Las colegiaturas son pagadas a título individual por los oficiales con objeto de ser promovidos en sus corporaciones a rangos más altos. Se asume que la presión en las organizaciones policiales para utilizar métodos administrativos y operacionales más rentables será una tendencia que irá incrementándose y está destinada a situar a la educación y la capacitación policial bajo mayor escrutinio.²⁰⁷

Uno de los grandes temas en la capacitación ha sido la investigación del papel que juega la educación superior y su impacto para el desempeño de las tareas policiales. En las últimas cuatro décadas se ha desarrollado literatura muy significativa que examina la relación entre la educación superior y el mantenimiento del orden.²⁰⁸ En la actualidad, las policías que son más profesionalizadas exigen requisitos de grado para ingreso en las corporaciones y no hay un consenso generalizado sobre la conveniencia de optar o no por

²⁰⁵ Corder, Gary. Cynthia Shain, “The changing landscape of police education and training”, *Police Practice and Research: An International Journal*, 12:4, 2011, p. 281. Dr. Gary Corder enseña en el Departamento de Justicia Criminal en la Universidad de Kutztown-Pennsylvania y es actualmente Comisionado de CALEA (Comisión de Acreditación para las Agencias de Aplicación de la Ley). L.T. (Colonel) (Ret) Cynthia Shain es Directora Asociada del *Southern Police Institute* y Presidenta de la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP) de la Sección Internacional de Ejecutivos y del Colegio Policial de Capacitadores (IMPACT) Section. p.281

²⁰⁶ Haberfeld, *Police organization and...*, *op cit*, p.6 De acuerdo con Haberfeld, la capacitación representa el primer paso obligatorio en la legitimación de la profesión policial y como tal valida la inversión en la organización policial desde un punto de vista social.

²⁰⁷ Corder, *op cit*, p. 282-283

²⁰⁸ Paterson, *op cit*, pp. 286-287.

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

los grados universitarios.²⁰⁹ Algunas corporaciones están transitando hacia esa tendencia, dada la complejidad actual del fenómeno delictivo y es reconocido que a niveles ejecutivos se requieren mayores credenciales académicas.

No hay un consenso generalizado en los países desarrollados en cuanto a la incorporación de la educación superior para todos los policías. Pero las tendencias indican que se está transitando hacia una mayor profesionalización a través de la educación superior. Uno de los grandes retos es el modo de costearlo para las corporaciones y para los propios policías, así como diseñar esquemas que sean equitativos para las corporaciones y los oficiales. Los temas claves que surgen de esa complejidad para la capacitación, son nuevas técnicas de investigación y estándares, mallas curriculares basadas en competencias, modelos de reclutamiento, aprendizaje adulto o andragógico, liderazgo y la alineación de la capacitación a medidas de desempeño. Existen debates en cuanto a cuales son las metodologías más apropiadas en las que ciertas habilidades necesitan ser provistas a través del uso de innovaciones tecnológicas y científicas. Como se mencionó con anterioridad, los países que mayor influencia han tenido en la construcción de un acervo teórico y empírico son las policías de países desarrollados como los EEUU, el Reino Unido, Canadá, Alemania, entre otras. En el siguiente capítulo, se explicarán

²⁰⁹ White, Michael D. Gipsy Escobar, "Making good cops in the twenty-first century: Emerging issues for the effective recruitment, selection and training of police in the United States and abroad", *International Review of Law, Computers & Technology*, 22:1-2, 2008, p. 122. Los argumentos de los que están en contra de pedir un título universitario como requisito de ingreso son: a) El requisito limita innecesariamente un grupo pequeño de aplicantes excluyendo otros más calificados, b) El requisito tiene un impacto negativo desproporcionado en las minorías por la inequidad en las oportunidades de educación, c) Una educación universitaria no provee las habilidades necesarias para desempeñar el trabajo, ya que esas habilidades se adquieren únicamente a través de la experiencia, d) Las investigaciones que examinan el impacto de la educación universitaria en el desempeño del oficial son mezcladas. Entre los argumentos a favor de establecer como requisito un título universitario son: a) La ocupación es una profesión compleja, donde las habilidades y la sabiduría necesaria para realizar exitosamente el trabajo, pueden ser aprendidas en un salón de clases, no sólo a través de la experiencia aprendida del trabajo, b) La sociedad se volvió cada vez más educada y es necesario que la policía vaya a la par de esta tendencia, c) En la universidad la gente interactúa con otras personas que se ven y actúan diferente y que están adheridos a diferentes sistemas de creencias. Esta exposición a otras culturas y costumbres los llevan a tener una mayor tolerancia y entendimiento en la policía cuando interactúan con quienes son diferentes a ellos, d) Los que estudian justicia criminal en la universidad llevarán consigo una sabiduría más profunda del sistema, sus componentes, su funcionamiento, así como las teorías acerca de las causas del crimen. Los antecedentes educacionales en psicología, gobierno, sociología, administración pública, comunicación, negocios y ciencias naturales, servirán para beneficiar a los oficiales en diversos aspectos del trabajo policial, e) Todos los departamentos se han movido hacia estilos de mantenimiento del orden, basados en resolución de problemas así como en habilidades de análisis. Los autores esgrimen estos argumentos citando los estudios de Lawrence Sherman, *The Quality of Police Education* (San Francisco: Jossey-Bass, 1978); S. Walker y CM Katz, *The Police in America: An Introduction* (New York: McGraw-Hill, 2002).

Magdalena Alcocer Vega

las principales tendencias de por las que atraviesa la capacitación en América y Europa.

2.6 América y Europa

Estados Unidos de América

Hasta mediados de los años veinte del siglo pasado, la ambición de los reformadores era modesta en comparación a los estándares de hoy: en primer lugar, había que contratar oficiales que supieran leer y escribir y, posteriormente, el reclutamiento se enfocaba en que hubieran completado la preparatoria.²¹⁰ Después de la Segunda Guerra Mundial la educación de preparatoria se convirtió en norma y la educación universitaria comenzó a aparecer como un objetivo en algunas agencias. Aunque el mantenimiento del orden policial tiene ciento cincuenta años en EEUU, los departamentos de policía no formalizaron la capacitación en las academias hasta los años sesenta del siglo veinte.²¹¹ La discusión acerca de la impartición de educación superior en la policía surgió en 1967, con la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia, que recomendaba que todos los policías tuvieran grados de licenciatura.²¹²

En los últimos cuarenta años se desarrolló un gran acervo de investigación en la relación entre educación superior y el mantenimiento del orden, y la evidencia sobre las investigaciones que demuestran los beneficios de la educación superior en EEUU se dividen en dos cuerpos de literatura.²¹³ El primero trata sobre el impacto de la educación superior en las actitudes policiales que fue construida en los años setenta y que demostró que los oficiales de policía provenientes de la universidad eran menos autoritarios que los que no habían asistido a ella. La segunda corriente estipuló que mientras más alto fuera el nivel de educación, el sistema de valores se volvía más flexible. Sin embargo, estos estudios arrojaron que hay poca evidencia sobre el impacto de educación superior en el desempeño policial, ya que hubo una falta de acuerdos sobre cómo debía medirse.

²¹⁰ Sullivan, *op cit*, p. 187

²¹¹ White, Michael D. Gipsy Escobar, *op cit*, p. 120

²¹² Sullivan, *op cit*, p. 187. Algunas asociaciones profesionales como el Foro de Investigación de Policías Ejecutivos (*Police Executive Research Forum*) impulsan activamente que los oficiales de policía obtengan grados de licenciatura. Fue fundado en 1976, como una organización sin fines de lucro (Non profit) <http://www.policeforum.org/>

²¹³ Paterson, *op cit*, p. 288

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

Un problema fundamental con estos estudios es que miden las actitudes de los oficiales, y no su desempeño, por lo que, en realidad, no provee evidencia sobre si esas actitudes determinan el modo en que los oficiales se comportan en el trabajo.²¹⁴ La educación policial engloba el análisis, aprendizaje general de conceptos, términos, políticas, prácticas y teorías enfocadas a la resolución de problemas y que la capacitación policial es la enseñanza de un método específico para desempeñar una tarea y la respuesta a una situación dada.²¹⁵ La educación superior es requisito para la ocupación de mandos medios y superiores, mientras que la capacitación es enseñada como formación básica de los reclutas y algunos de sus elementos deberían ser reforzados a lo largo de toda la carrera policial, tales como los conceptos de uso de la fuerza y la protección de los derechos humanos, elementos intrínsecos a los sistemas democráticos.

América Latina

Las regulaciones que detallan cada etapa del trabajo policial en la región, son burladas por las irregularidades que los afectan y estas debilidades complican la reestructura de la agencia, la policía comunitaria y otras reformas que requieren cambios en las responsabilidades y la evaluación de los oficiales.²¹⁶ Las academias para rangos altos y bajos, responden a sus debilidades en cuanto a que casi todas han expandido su malla curricular para incorporar derechos humanos y perspectivas de especialistas civiles. En casi todos los países no se ha alterado el énfasis básico en la preparación física y el conocimiento de las leyes, más que en el análisis y la crítica, la discusión abierta y la aplicación a las realidades sociales. Los directores de las academias son servidores de larga trayectoria y veteranos, y la primera pelea entre el mantenimiento del orden tradicional y hacia la resolución de problemas tiene lugar en las academias de policía.²¹⁷ Un problema recurrente es que muchos oficiales no trabajan en áreas para las que fueron entrenados. Los oficiales de alto rango señalan la falta de coordinación entre la academia de policía y los cursos de educación superior, ya que son enseñados por diferentes instituciones y en diferentes lugares. En los mandos medios, los oficiales enviados al extranjero son marginados cuando regresan, ya que el entrenamiento es considerado como una gratificación (ganado injustamente a los ojos del oficial), más que un paso adelante del cambio institucional. Entre mejor educados están los oficiales, son mantenidos en rangos medios y bajos por sus superiores por la

²¹⁴ Sullivan, *op cit*, p. 188

²¹⁵ *Ibidem*

²¹⁶ Ungar, *op.cit*, p. 37

²¹⁷ *Ibidem*

Magdalena Alcocer Vega

sospecha de sus nuevos enfoques. Cuando las oportunidades de educación son impuestas del exterior son frecuentemente rechazadas para protegerse de críticas externas del entrenamiento policial propio.²¹⁸

En casi todos los países latinoamericanos, ciertos cursos son requeridos para ascender. Pero en el proceso de promoción, la compleción de los cursos es frecuentemente encontrada con criterios menos objetivos. La promoción en casi todas las agencias policiales no se basa en una evaluación crítica de acciones positivas o de cierto desarrollo de habilidades. Depende casi por completo en la antigüedad del oficial, del resultado del examen de la academia y si ha causado problemas disciplinarios. Las formas utilizadas para promoción individual constan usualmente de una o dos hojas con pocas o ninguna pregunta probatoria del trabajo actual que realiza el policía. Este favoritismo, resulta en que algunos oficiales son rechazados para avanzar sin causa alguna y asignados a distritos con altas tasas de crimen y en cambio, otros escalan rangos por medios extraordinarios para evadir quejas entre los rangos más bajos, a lo largo de la región.²¹⁹

Estas deficiencias señaladas por Ungar, dañan el mantenimiento del orden limitando las habilidades de los oficiales de detectar las causas del crimen, adaptarse a situaciones cambiantes y de convencer a sus superiores de incorporar nuevas ideas acerca del trabajo de la policía en las políticas. Cualquier paso positivo se pierde por cambios de liderazgo en el gobierno, de política o de su superior. La rotación automática que sucede oficialmente con dos años, hace particularmente difícil para los oficiales seguir una ruta profesional tan nítidamente trazada en las leyes de la carrera policial. Por otra parte, para compensar la falta de capacitación, los policías hacen redadas en vecindarios pobres, intimidación de testigos, detenciones indiscriminadas y confrontaciones armadas.²²⁰

La seguridad ciudadana en América Latina revela formas fracturadas de la democracia en las últimas dos décadas y no sólo es el nivel de poder de las agencias policiales lo que da forma a la democracia, sino su carácter y ese carácter es incierto, según Ungar. Las manifestaciones de poder que son peligrosas a la democracia no sólo son regresiones al autoritarismo, sino fracasos para estabilizarse en formas coherentes y prácticas predecibles.²²¹

²¹⁸ Ibid, p.38

²¹⁹ Ibid, p.39

²²⁰ Ibid, p.45-46

²²¹ Ibid, p.79

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

Unión Europea

Existen obstáculos para la identificación de elementos comunes en la educación y formación policial, dada la diversidad de los 27²²² Estados miembros. Actualmente la educación y la capacitación policial se encuentran en transición de un sistema enfocado en la experiencia, habilidades y competencias; a uno basado en la colaboración de investigación con instituciones que están unidas a redes internacionales.²²³

Esta evolución fue dirigida en parte por la Declaración de Bolonia de 1999, que alentó la reforma de los sistemas de educación superior de los Estados miembros de la Unión Europea para mejorar la transferencia de conocimiento de estudiantes y académicos.²²⁴ Esta declaración tiene como objetivo promover los programas universitarios como módulos de aprendizaje internacionalmente compatibles y está dirigida por la Escuela Europea de Policía (CEPOL).²²⁵ El debate sobre la constitución de estudios policiales o de la disciplina de la ciencia policial, así como su rol en la educación de la policía, se ha presentado

²²² En 2013 se compone por 28 estados miembros. http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_es.htm

²²³ Paterson, *op cit*, p. 289

²²⁴ La Declaración de Bolonia es un compromiso voluntario de cada país firmante para reformar su propio sistema de enseñanza: esta reforma no se impone a los gobiernos nacionales ni a las universidades. Por lo que respecta a los Estados miembros de la Unión Europea (UE), el Artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea estipula que la Comunidad «contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos». No obstante, los Estados miembros conservan todas sus competencias sobre el contenido de la enseñanza y la organización de sus sistemas educativos, así como su diversidad cultural y lingüística. La acción de la Comunidad se propone: desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, en particular mediante la formación y la difusión de las lenguas de los Estados miembros; favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios; promover la cooperación entre los centros docentes; intercambios de información y experiencias sobre aspectos comunes a los distintos sistemas educativos de los Estados miembros. http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf

²²⁵ El acrónimo CEPOL, procedente del francés Collège Européen de Police, corresponde a Escuela Europea de Policía. La CEPOL agrupa a los funcionarios policiales de rango superior de toda Europa y su objetivo es promover la cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia y el mantenimiento del orden y la seguridad pública. Fue creada en 2005 como agencia de la Unión Europea (UE), (Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005). La Secretaría de la CEPOL tiene su sede en la localidad de Bramshill en el Reino Unido. La CEPOL organiza anualmente entre 80 y 100 cursos, seminarios y conferencias sobre temas de actualidad y relevancia para los cuerpos policiales europeos. El objetivo de la CEPOL es obtener el reconocimiento de las autoridades e instituciones del entorno policial y académico, como principal fuente primaria de conocimientos y evoluciones en materia de educación y formación para mejorar la cooperación y la actividad policial en Europa. La CEPOL está financiada por la Comunidad Europea. <https://www.cepol.europa.eu/index.php?id=1178>

Magdalena Alcocer Vega

en un buen número de países europeos, pero principalmente en Alemania y los Países Bajos. Las demandas a las fuerzas policiales europeas han abarcado un enfoque más amplio en los grados de estudios policiales sobre gerencia policial, estrategias policiales y ética y el enfoque multi agencia requerido para la pluralización de la vigilancia a nivel local, nacional e internacional ha hecho que esta asociación sea extremadamente importante.²²⁶ Las academias de policía han ganado estatus de universidades en la República Checa, Lituania, Grecia, Eslovaquia y Noruega y existen universidades policiales en Francia, España, e Italia.

En cambio, la policía comunitaria en el norte de Europa está optando por reformas similares en la educación y formación policial para mejorar su calidad. Un ejemplo de ello, es la policía alemana. El sistema alemán es dual porque combina teoría y práctica y enfatiza la importancia del desarrollo de habilidades para la resolución de conflictos y el enfoque tradicional de la ley para la policía comunitaria.²²⁷ Estos autores destacan que la clave para el éxito son objetivos claros, la identificación de contenidos del syllabus básico y la adopción de métodos apropiados para facilitar la transición de un enfoque de aplicación de la ley, a un enfoque comunitario.

Otros estudiosos de la policía alemana como Jaschke y Neidhardt destacan que los desarrollos de políticas están desembocando en el establecimiento de “una ciencia policial moderna”, como una disciplina académica integrada que dibuja un rango de bases del conocimiento con el propósito de enaltecer el profesionalismo policial.²²⁸ Este enfoque de un mayor profesionalismo plantea la necesidad de educación académica y capacitación para los futuros líderes policiales. La complejidad de la sociedad, la diversidad de crímenes,

²²⁶ Paterson, *op cit*, p. 290

²²⁷ Feltes, T., “Community-oriented policing in Germany”. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 25(1), 2002, pp. 48-59 y

Peace, R, “Probationer training for neighborhood policing in England and Wales: Fit for purpose?” *Policing: An International Review of Police Strategies and Management*, 29(2), 2006, pp. 335-346 en Paterson, *op cit*, p.290

²²⁸ Jaschke, Hans-Gerd. K. Neidhardt, “A Modern Police Science as an Integrated Academic Discipline: A Contribution to the debate on its Fundamentals”, *Policing & Society*, Vol.17, December, 2007, p.304. Los autores mencionan que la policía en Alemania cambió de una burocracia tradicional que tenía el monopolio del uso de la fuerza a una organización moderna de servicio público. Ello fue de la mano con cambios en la educación policial y la capacitación. El Dr. Hans Jashke pertenece a la Escuela de Berlín de Economía y Derecho/ *Berlin School of Economics and Law/ Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin* <http://www.hwr-berlin.de/en/service/contacts/staff/details/hans-gerd-jaschke/>

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

el crecimiento de la importancia de su prevención requiere que la policía tenga requisitos académicos. El enfoque institucional, hace un llamado a la implementación de la transformación académica de la policía en Alemania, en el establecimiento de una Universidad Policial Alemana (*Deutsche Hochschule der Polizei*) para los niveles ejecutivos.²²⁹

Del mismo modo, se encuentra también en revisión el proceso de la educación policial y la capacitación en Inglaterra y Escocia. Las instituciones de educación superior están abogando por un cambio conceptual de “capacitación policial” a “educación policial” para crear una vinculación formal entre el entrenamiento inicial, el progreso de la carrera policial y las calificaciones académicas para promover la agenda de la profesionalización de la policía.²³⁰ El enfoque internacional basado en estrategias de investigación de estudios policiales no ha sido transformado (como en Alemania) en un programa detallado de investigación en el valor de la educación superior para el servicio policial. Algunos autores destacan la falta de ajuste entre la filosofía de la policía comunitaria del Gobierno Británico y la metodología empleada en la capacitación policial. La estrategia regional de la policía en Inglaterra y Escocia ha hecho difícil desarrollar una estrategia coherente para el aprendizaje policial y su desarrollo, resultando en que ha habido poca supervisión en su provisión, se ha fragmentado y ha habido una ausencia de evidencia clara para apoyar el desarrollo de estas políticas.²³¹ Según Paterson, una de las razones de la falta de reforma es la resistencia de los oficiales de policía al estudio académico en lo que es concerniente a lo que es considerado aún una vocación práctica u oficio.

El mantenimiento del orden no es considerado una profesión en el Reino Unido. La actuación policial no tiene un cuerpo profesional, un sistema de registro, un código de ética, o un cuerpo de especialistas bajo su propio control.²³² En Inglaterra y Gales, hay 42 guardias civiles de policía (*constabularies*) que

²²⁹ Ibid, p. 308

²³⁰ Paterson, *op cit*, p. 287. Véase Probationer training for neighborhood policing in England and Wales: Fit for purpose? *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 29(2), 335-346.

²³¹ Ibid, p. 288

²³² Heslop, Richard. David White, “A ‘new police studies’ for a ‘new professional police service’: changes and challenges from a UK perspective”, Paper presented at the *Police Learning: Professionalisation and Partnerships Conference*. The University of Northampton, 2011, p.1. El Dr. Heslop quien ha servido a la Policía Británica (Sergeant) por más de 25 años. Ha publicado diversos artículos sobre la profesionalización de la policía y sobre el debate de la educación superior para los policías, así como sobre estudios policiales. Véase <http://www.richardheslop.net/pdf.html>

Magdalena Alcocer Vega

tienen el control territorial del mantenimiento del orden en toda la geografía y son encabezadas por un Comisionado (*Chief Constable*). La educación de profesores y de enfermeras son modelos de preregistro y preempleo, y los oficiales de policía no tienen un proceso de registro, ya que su formación es posterior al empleo.²³³ Actualmente, no existe un modelo nacional para la formación y capacitación de la policía en Inglaterra. En los últimos cinco años, un pequeño número de estas fuerzas ha realizado alianzas con instituciones de educación superior. A partir del reporte Neyroud de 2011, hay un objetivo de trasladar el servicio policial “de ser un servicio que actúa profesionalmente a convertirse en un servicio profesional”.

El debate de Inglaterra abriría la posibilidad a que lo que se ha considerado por años un oficio, y ahora sea considerado una profesión y establecido en un cuerpo de especialistas como otras profesiones especializadas, como la enfermería en aquel país. Las prácticas policiales tradicionales se han trasladado de operaciones de mantenimiento para la paz y la aplicación de la ley, a otras como la resolución de problemas, la innovación tecnológica, el crimen transnacional y las estrategias para la prevención del crimen.²³⁴

En los Estados Unidos de América, el debate actual se encuentra ceñido a la descentralización de los cursos de las corporaciones policiales hacia el costeo individual por parte de los oficiales, especialmente a raíz de la crisis económica de 2008 y 2009. Existe un acervo muy rico en capacitación y educación policial y los enfoques más vanguardistas apuntan al hecho que la actuación policial se ha vuelto más compleja con el avance de la tecnología y la sofisticación de los delitos del crimen organizado, lo que requiere el desarrollo de nuevas habilidades. A mayor nivel en la escala jerárquica policial, mayores requisitos de credenciales académicas. Los cursos de alta dirección policial y liderazgo son el estándar común en muchas corporaciones profesionales.

²³³ White, D& R. Heslop, “What is the attraction of nurse training as a model for professional education? An analysis of field and habitus in the construction of curricula for nurse, teacher and police officer training”. *Paper presented at the 5th Critical Perspectives on Professional Learning Conference: University of Leeds*, 13 June 2011, p.1. El Reporte Neyroud recomienda cambiar a un modelo de tipo de enfermería. De este modo habría un establecimiento de un sistema de registro, y la formación previa al empleo a nivel de educación superior. No está claro cómo se establecerá el entrenamiento durante el empleo. Un modelo ordenado y uniforme de formación profesional parece atractivo para un gobierno que intenta ofrecer condiciones nacionales, la rendición de cuentas y elección. Véase <http://www.richardheslop.net/pdf.html>

²³⁴ Paterson, *op cit*, p. 288

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

En Europa, se encuentra también en revisión el proceso de crear mayores sinergias entre la policía y las redes de organizaciones, foros, universidades para iniciar un debate para formar futuros policías en universidades policiales. La propuesta está en abrir el debate para formar policías desde un punto de vista multidisciplinar con conocimientos de criminología, derecho, pero también de prevención del crimen, liderazgo, ética, con la combinación de nuevas tecnologías con el fin de hacer frente a las complejidades del fenómeno delictivo transnacional.

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

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

Mark Ungar

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

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

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

²³⁵ Ungar, *op cit*, p.79

Magdalena Alcocer Vega

3.1 Mantenimiento del orden latinoamericano

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

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

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

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

²³⁷ Ibidem

²³⁸ Ungar, *op cit*, p.1-2

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

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

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

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

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

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

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

²⁴² Ungar, *op cit*, pp.5-7

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

²⁴³ Ibid, pp.298-299

²⁴⁴ Ibid, p.304

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

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

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

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

²⁴⁵ Ibid, p.306

²⁴⁶ Ibid, p.309

²⁴⁷ Ibid, pp.313-314

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

²⁴⁸ Ibid, p.320

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

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

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

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

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

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

²⁵² Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT) 2013, Konrad-Adenauer-Stiftung-Polilat.com, p.127-133 véase <http://www.idd-lat.org/2013/downloads/idd-lat-2013.pdf>

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

²⁵³ Ungar, *op cit*, p. 11

²⁵⁴ Silva, *op cit*, p.9

²⁵⁵ Tudela, *op cit*, p.10

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

²⁵⁸ Salgado, *op cit*, pp. 5-6

²⁵⁹ Ibidem

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

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

3.2 Factores que inciden en la inseguridad

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

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

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

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

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

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

1. Elevados índices de criminalidad

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

2. Existencia de grupos armados

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

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

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

²⁶⁶ Arroyo, *op cit*, p. 88

²⁶⁷ *Ibid*, p.74

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

Magdalena Alcocer Vega

3. Violaciones a los derechos humanos

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

4. Impunidad

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

5. Insuficiencias en el marco jurídico

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

6. Sistema penitenciario inoperante

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

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

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

²⁷¹ Buscaglia, *op cit*, p. 40

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

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

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

7. Ineficacia de las instituciones

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

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

8. Corrupción

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

9. Desconfianza ciudadana

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

10. Ausencia de cultura de legalidad

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

11. Delincuencia organizada con sus delitos asociados.

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

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

²⁷⁸ Herrera-Lasso, Luis, “Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México”, *Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México*, 2013, p.12 en <http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Luis%20Herrera-Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf>

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

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

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

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

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

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

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

²⁸² www.socialprogressimperative.org

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

²⁸⁷ Ibidem

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

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

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

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

3.3 La administración de Ernesto Zedillo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹⁵ Silva, op cit, p.6-7

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹⁹ *Ibid*, p.26

³⁰⁰ *Ibid*, p.15

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

³⁰¹ Ibid, p. 18-19

³⁰² *La Jornada*, 28 de junio de 1995

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

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

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

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

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

3.4 La administración de Vicente Fox

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

³⁰⁶ Ibidem

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

³⁰⁸ Moloeznik, *op cit*, p. 27

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

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

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

³¹² Treviño, *op cit*, p. 14

³¹³ *Ibid*, pp.15-17

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

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

La propuesta de reforma en materia judicial incluyó:

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

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

³¹⁴ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

Capítulo 4. La Reforma de la Policía Federal

Las reformas policiales son una serie de cambios plasmados en políticas y procedimientos que tienen que ver con reestructuraciones internas, profesionalización de los cuerpos de seguridad, mecanismos de control (rendición de cuentas policial) y cambios legales, entre otros. Este capítulo da cuenta de los cambios que tuvieron lugar durante la administración del ex Presidente Calderón, los cuales fueron estructurales, de gran calado y llevados de forma paralela en varios frentes en muy poco tiempo, si se toma como referencia la publicación de la Ley de la Policía Federal en 2009.

En primer lugar, se expondrán los antecedentes de la actual Policía Federal en cuanto a la fusión de anteriores corporaciones que hoy están extintas, pero las cuales son sus orígenes, y se expondrá una panorámica de la profesionalización y capacitación policial en México. En un segundo momento, se hablará de la situación de los policías en el país a través de estudios que han recogido testimonios de la propia policía y que revelan la visión que tienen de su relación con los ciudadanos, la percepción que tienen como policías de la institución policial y las condiciones bajo las que han operado. Se analizará la estrategia gubernamental para la Policía Federal. Ello incluyó facultar a las policías para realizar investigación delictiva y las reformas en el sistema de justicia, se orientaron a la transición de un sistema inquisitivo a un sistema de justicia penal acusatorio. Por último, se abordarán los cambios que representó la reforma de la Policía Federal para su funcionamiento.

4.1 El origen

La Policía Federal (PF), como hoy se conoce, ha sido producto de muchos cambios y fusiones en varios decenios. La policía investigadora de delitos fue la Policía Judicial Federal (PJF), creada en 1985. La policía judicial estaba integrada como un cuerpo de policía amorfo que fue incorporando a sus filas personal proveniente de diferentes corporaciones, tanto federales como locales, entre las que destacan la antigua Dirección Federal de Seguridad (DFS), la Dirección de Investigaciones para la Prevención del

Magdalena Alcocer Vega

Delito (DIPD), la Policía Judicial del Distrito Federal, y a partir de 1995, personal del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales del Ejército Mexicano (GAFES)”.³¹⁷

En el año 2001, la Policía Judicial se transformó en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), debido a un descrédito de sus miembros sobre casos de abusos y corrupción. El director de la nueva agencia fue el Ing. Genaro García Luna, quien cinco años después, se convertiría en el Secretario de Seguridad Pública del presidente Calderón. En 2012, desapareció oficialmente la AFI para convertirse en la actual Policía Ministerial- adscrita a la Procuraduría General de la República (PGR).

En el año 1998, se creó la Policía Federal Preventiva (PFP) integrada por la Policía Federal de Caminos (PFC), cuadros formados en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y una brigada militar del Ejército Mexicano. El nombre de la PFP se mantuvo hasta la publicación de la Ley de la Policía Federal con nuevas funciones y con facultades de investigación delictiva a partir del 1 de junio del año 2009.

En 1919, se crearon las policías judiciales como órganos auxiliares del Ministerio Público para la investigación de los delitos. La formación, capacitación y profesionalización de sus recursos humanos ha sido un grave problema durante sus noventa y seis años de existencia. La sociedad y el gobierno mexicano han sido notablemente omisos en la creación y desarrollo de la institucionalidad académica (programa básico y cursos de especialización, profesores, instructores, instalaciones, desarrollo pedagógico, técnico, y didáctico, bibliografía, grados, etc) para su formación, actualización y especialización con alta calidad y reconocido desempeño profesional”.³¹⁸ De acuerdo con Yáñez Romero, uno de los ejemplos más dramáticos es el hecho de que desde 1917 y hasta 2009, 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, incluyó la enseñanza de metodología de la investigación científica en sus programas de licenciatura en derecho, de donde egresan los abogados que ejercen, en

³¹⁷ García Luna, Genaro, ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? *Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México*, Kansasana Printer, México, 2006, p.49

³¹⁸ Yáñez, J.A, “La política de capacitación básica de agentes de la Policía Federal Investigadora en México” en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores) Políticas de seguridad pública, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F., 2010, p.190

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

las procuradurías, como responsables de la investigación de los delitos³¹⁹. Por otra parte, el autor señala que desde 1917, se establecieron requisitos de escolaridad diferenciados para agentes del Ministerio Público y para los agentes policiales. A los primeros se les pedía ser abogados universitarios y a los últimos ningún grado escolar como requisito laboral, lo cual generó una “diferencia estructural de origen” que en lo sucesivo crearía un “desbalance de profesionalidad”, según Yáñez. La política de profesionalización y capacitación policial es descrita por el autor como autoritaria, improvisada, incoherente, insuficiente, discontinua, heterogénea y poco pertinente, ya que a mayor cantidad y variación en la duración y contenidos de los cursos de capacitación y formación policial básica, se fueron borrando las posibilidades de institucionalizar un perfil profesional de agentes.

El primer intento por crear una instancia institucional dedicada a la capacitación policial fue la Unidad de Capacitación de la PGR, durante 1972 y 1974, pues en ese último año se creó el Instituto Técnico para capacitar al personal de la institución.³²⁰ Fue hasta el año 1984 cuando se estableció tener el nivel escolar de preparatoria, como uno de los requisitos para ingresar a la PJJ, ya que anteriormente el único requisito era la educación primaria y en 1990, surgió el Instituto de la Policía Judicial Federal, para ser transformado en 1995 con el nombre de Instituto de Capacitación (ICAP).³²¹

Durante 2000, y hasta mediados del año 2007, se capacitó a 2,892 personas como agentes de investigación policial bajo cinco diferentes programas, siguiendo la tradición creación/destrucción institucional.³²² La política de 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.³²³

³¹⁹ Yáñez, J.A. “La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora” en Benítez Manaut, Raúl. Abelardo Rodríguez et al (Eds) Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, D.F., 2009, p.84

³²⁰ Carrillo Prieto, et al (1992) citado en Yáñez R. (2009), p. 84. El autor destaca que con anterior a la conformación de esta unidad, la función la ejercía la Unidad de Organización y Métodos de la propia PGR, en enero de 1979, a partir del Acuerdo sobre Reforma Administrativa.

³²¹ Yáñez, “La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora”, op cit, p. 85 Anterior al ICAP, la Unidad de Formación de la PJJ realizaba cursos de formación inicial.

³²² Ibid, p. 86

³²³ Ibidem. Yáñez cita información obtenida en la página web de la PGR, donde se dice que desde 2000 hasta mediados de 2007 fueron capacitados 2,892 personas como agentes de investigación policial bajo cinco diferentes programas.

Magdalena Alcocer Vega

A lo largo de su historia, lo que es hoy la policía investigadora ha sufrido nueve reestructuraciones organizacionales en el área de capacitación; además, tres grandes reestructuraciones y desestructuraciones en sus funciones (Policía Judicial Federal, Agencia Federal de Investigación, Policía Federal).

Para Yáñez, el vacío se encuentra en los cursos de formación básica: “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, lo que genera que el enfoque de los cursos no está centrado en la función policial en cuanto a la investigación de los delitos federales, sino en una suerte de capacitación para la “multifunción” que incluye saber marchar.³²⁴ Existe un ejemplo similar en Argentina relatado por Sain quien habla del carácter exacerbadamente militarizado en la Policía de Seguridad Aeroportuaria en Argentina y señala tres rasgos que guardan similitud con México.³²⁵ El primero relacionado con una suerte de formación físicamente autoreferenciada en la propia institución policial, donde los cadetes y aspirantes estaban “internados” dentro de la institución a lo largo de todo el período de formación y menciona que esta práctica está puesta en tela de juicio en las instituciones policiales más desarrolladas del mundo. La segunda característica de militarización estaba dada por el predominio del “orden cerrado” como modalidad fundamental de educación policial, es decir, desfilar, formarse en parada militar, expresarse con modismos adustos, etc., ocupaba un lugar predominante.³²⁶ Por último, la tercera característica tiene que ver con la estructura docente autoreferenciada, compuesta por profesores e instructores “amigos de la fuerza”, es decir, admitidos por la cultura institucional militarista que imperaba en la ex PAN. Este es el más claro reflejo del choque con la cultura policial:

“Eran profesores que habitualmente se reclutaban más bien en el Club Aeronáutico antes que en un concurso público. Por ejemplo, no importaba si conocían e interpretaban correctamente el Código Penal y

³²⁴ Ibid, p.207

³²⁵ Sain, “La educación policial en la Argentina: desafíos y estrategias de cambio”, op cit, p. 34

³²⁶ Ibidem. El autor afirma: “...¿Qué importancia tiene el “orden cerrado” en la labor policial cotidiana?; ¿Cuán importante es para prevenir o conjurar eficientemente el delito, el hecho de que un policía sepa marchar bien en un desfile de fuerzas? Puede resultar importante el “orden cerrado” para generar o favorecer una cultura y una práctica de subordinación ciega al superior, pero no sé si es importante para ser un policía altamente profesionalizado y especializado en las labores de control del delito; en fin, un policía moderno...”.

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

el Código Procesal Penal sino si lo hacían de acuerdo a los parámetros culturales de la institución, aún a expensas de hacerlo de manera incorrecta o mediante exégesis un tanto porfiadas de dicha norma. Eran, más bien, los penalistas y los procesalistas de la policía pero no los del Estado de derecho. Parecería que en la Argentina había un Código Penal y un Código Procesal Penal para el país y otros para la ex PAN”.³²⁷

La información gubernamental con relación a la profesionalización y la capacitación se ha concentrado en logros cuantitativos que se remiten a mencionar cuantos cursos se impartieron y cuantos elementos fueron capacitados. La educación y entrenamiento policial en México no han merecido investigación, análisis, discusión, innovación, adaptación institucional y propuestas sólidas, sostenidas en ejercicios abiertos y plurales que involucren a las propias instituciones policiales, representaciones sociales diversas y la comunidad de expertos nacional y extranjera.³²⁸ Una de las explicaciones es que la policía fue utilizada como medio de control político y al respecto López Portillo destaca:

“(…) la ausencia de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político (asignó) un soporte esencial de lealtad política a la policía. Esa lealtad se garantiza a través de la negociación de compromisos y beneficios mutuos entre quien representa a la policía y quien representa al poder. La complicidad, frente a un amplio margen de impunidad, es el principal vínculo que al mismo tiempo compromete y beneficia a las dos partes. Asimismo, para la policía esa impunidad asegura un relativo grado de autonomía mediante el cual establece de manera informal arreglos internos para distribuir privilegios de diversa índole (…).”³²⁹

La discusión sobre la profesionalización no es pública, ni abierta, ni evaluada y las corporaciones policiales siguen siendo cajas herméticas para abrir debates al exterior con especialistas. Uno de los aciertos de la evolución de la reforma policial en los EEUU, fue la creación de la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia en 1967, para hacer una revisión exhaustiva de estrategias para prevenir el crimen y mejorar la calidad

³²⁷ Ibid, p.36

³²⁸ López Portillo, “Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia”, *op cit*, pp.2-3 <http://escholarship.org/uc/item/1r11k883>

³²⁹ López Portillo, Ernesto “La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso de México”, p. 391 en Ambos, K., Colomer, J. L. G., & Vogler, R. , *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos: un proyecto internacional de investigación*. Friedrich Ebert Stiftung, 2003. http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman/Itemid,56/gid,145/lang,de/task,cat_view/

Magdalena Alcocer Vega

de la actuación policial en todos los niveles de gobierno. Asimismo, alentó el establecimiento de altos estándares para la selección de personal policial incluyendo más educación formal y procedimientos de capacitación. Aunado a la creación de la Comisión, se aprovechó la ciencia para realizar evaluaciones empíricas de la policía; los estudios se enfocaron en el comportamiento policial y en las actividades de la vida diaria de sus quehaceres, y no en la jurisprudencia como otros países, y el estudio de la relación en cuanto al cumplimiento de metas de eficacia y equidad fue realizado por agentes externos a la Policía, es decir, consultores independientes del gobierno y ciudadanos.³³⁰

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) de la administración zedillista logró el reconocimiento de las debilidades estructurales de las policías del país y puso sobre la mesa los principales retos en materia de profesionalización y capacitación. La iniciativa provino del propio gobierno y nunca volvió a repetirse un ejercicio similar.

El PNSP de la administración de la gestión del ex presidente Fox se publicó en 2003, es decir, a la mitad de su período de gobierno y no retomó ningún elemento del PNSP anterior y se limitó a lo siguiente:

“El desafío es estandarizar los programas de formación, capacitación y desarrollo policial; instituir un código de ética en el servicio; proponer normas técnicas para la definición de perfiles y estándares de calidad del personal policial; para su reclutamiento, selección, adiestramiento, capacitación y profesionalización; formular el manual de procedimientos que pueda servir a las policías preventivas del país, para homogeneizar los sistemas táctico-operativos. Asimismo, es un reto sentar las bases para implementar el servicio civil de carrera policial; y abatir los rezagos en materia de comunicaciones, infraestructura inmobiliaria y equipamiento con tecnología de punta.”³³¹

En la práctica no se cumplieron estos objetivos. En cuanto al presupuesto, no son muchos los recursos que se destinaron a los programas de evaluación, formación inicial, continua y especializada en este período. Del total de recursos convenidos entre 2001 y 2006, por más de 7,600 millones de pesos, 80% se destinó a una figura entonces denominada dotaciones complementarias

³³⁰ Bayley, *op cit*, p. 7

³³¹ *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006* http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003

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

y ahora llamada percepciones extraordinarias³³². En 2006, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal y las percepciones extraordinarias se transformaron en estipulación de criterios para estímulo del buen desempeño policial para premiar su labor. Peláez señala:

“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% de los recursos que cada año se destinan al eje de profesionalización, se destinará a complementar los salarios de los 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 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”.³³³

En la cita anterior, se reconoce que durante la administración de Fox no existieron los mecanismos para la evaluación del desempeño, ni los mecanismos de rendición de cuentas policial, y que el presupuesto destinado a dicha política no estuvo destinado a generar transformaciones estructurales en la carrera policial, sino que se aplicaron medidas paliativas de corto plazo para resolver la inmediatez de “premiar el desempeño” sin atender la construcción de una política de profesionalización. Es decir, el 80% de los recursos para la política de profesionalización fueron utilizados para compensar los malos salarios y para bonos para pagar una buena labor. No se atendieron las causas estructurales del rezago en la profesionalización. Aquí cobra sentido el argumento de Ungar, que se privilegian las medidas al vapor con la fatal consecuencia de que los policías pierden contacto con las causas del crimen. Este es uno de los 30 problemas de la policía señalados por López Portillo, donde afirma que las instituciones policiales no presentan políticas soportadas en estrategias claras para la reducción del delito, la violencia y el temor. Por

³³² Peláez Ferrusca, Mercedes. “Certificación y profesionalización de la policía” en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores), *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F, 2010, p. 71 en http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/257254/766367/file/Políticas_de_seguridad_publica.pdf.

³³³ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

tanto, los objetivos que se persiguen aparecen desarticulados, temporales e intuitivos y plantea como solución reducir los recursos utilizados para la creación de grupos de reacción, a cambio de incrementar los destinados al desarrollo de programas de policía comunitaria.³³⁴ Esta última es una filosofía que promueve estrategias organizacionales que apoyan el uso sistemático de alianzas y técnicas de resolución de problemas para resolver proactivamente las condiciones inmediatas que crean el crimen, desorden social o público y miedo al delito.³³⁵

La falta de profesionalización policial se reflejó en una falta de políticas coherentes y predecibles para tener un perfil profesional policial en el país. Llama la atención que desde la promulgación de Constitución de 1917, se establecieron requisitos de escolaridad distintos para agentes del Ministerio Público y para policías. Hubo un desinterés en las políticas de profesionalización sujetas a caprichos y diseño de la administración en turno para ser sustituida con una “nueva policía” con la siguiente administración. La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública no fue condición suficiente para la aplicabilidad de las políticas de profesionalización ni la coordinación de las mismas, ni tampoco propició una discusión abierta al exterior.

Una de las condiciones para el avance de la reforma policial y en particular, la profesionalización como un elemento de la reforma, es la inclusión de los policías y de agentes externos en la discusión de los contenidos que incluyan la percepción de como desempeñan la función policial en su vida diaria y de cómo conciben la institución en la que laboran y su relación con la ciudadanía. La reforma policial en EEUU generó mecanismos para que agentes externos, entre ellos consultores e instituciones académicas revisaran las políticas públicas como una manera, no sólo de legitimar sus procesos al exterior, sino como una manera de aprender de las fallas para emprender acciones correctivas. La policía estuvo respaldada por el régimen y a su vez la primera rindió protección al mismo para el control político, lo que generó un sistema de complicidad carente de incentivos para emprender reformas. De este modo, se irían postergando la creación de una policía profesional sujeta a controles democráticos de certificación, acreditación, licencia, rendición

³³⁴ López Portillo, Ernesto, *México: Los 30 principales problemas de la policía y 15 medidas para superarlos*. <http://insyde.org.mx/services/mexico-los-30-principales-problemas-de-la-policia-y-15-medidas-para-superarlos/>

³³⁵ Community Policing Defined. COPS, U.S. Department of Justice, 2012 <http://www.cops.usdoj.gov/pdf/vets-to-cops/e030917193-CP-Defined.pdf>

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

de cuentas, estándares de desempeño interno y de comportamiento. En la siguiente sección se abordará la mirada que tienen los policías de sí mismos y de la sociedad a la que protegen, desde los valiosos estudios realizados por Elena Azaola.

4.2 Visión policial en México

Me referiré al trabajo de Elena Azaola, una de las investigadoras que ha estudiado la policía desde una perspectiva antropológica basada en el *ethos*, es decir, el modo de ser del policía.³³⁶ De acuerdo con los hallazgos de sus investigaciones, muchos policías se enrolan en las corporaciones más por necesidad económica, que por gusto. La imagen previa que tiene el individuo sobre el “policía” al ingreso en la corporación es de un personaje que abusa de su autoridad y que se dedica a pedir un soborno o como comúnmente se le llama en México, una “mordida”. Luego de que ingresan a la corporación se sabe que los policías son muchas veces insultados o agredidos por los propios ciudadanos debido al concepto de desprecio que existe en el imaginario social sobre éstos. Además, se le cataloga como “analfabeto” o con poca instrucción educativa acentuando un rasgo de discriminación por parte de los ciudadanos, por provenir de un sector social de escasos recursos. El trabajo de Azaola, arroja lo siguiente con base en las entrevistas que realizó en cuanto a cómo los policías perciben que son vistos por los ciudadanos:

- “Todos, desde el más alto político hasta el más sencillo de los ciudadanos, tienen al policía como escudo para esconder las cosas malas que ellos realizan. Nos llaman corruptos cuando en realidad el corrupto es el ciudadano que al infringir una ley o un reglamento, lo primero que hace es ofrecernos dinero para salir de su problema”.³³⁷
- “Nosotros los policías, además de enfrentarnos a la diaria prepotencia del ciudadano en la calle, nos encontramos inmersos en problemas de prepotencia, corrupción y despotismo por parte de nuestros propios compañeros de trabajo y por nuestros superiores, siendo de esta manera doblemente atacados...”³³⁸

³³⁶ Azaola, Elena, *Crimen, castigo y violencias en México*, CIESAS, FLACSO, México, D.F, 2009, 335 páginas. Su trabajo analiza la imagen que tienen los ciudadanos de la policía y la policía de los ciudadanos. En el 2006, publicó su investigación basada en la realización de entrevistas a 150 policías, así como 115 autobiografías de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

³³⁷ Ibid, p.82

³³⁸ Ibid, p.83

Magdalena Alcocer Vega

- “Somos la escoria para la sociedad porque dicen que estamos maleados y corruptos, y no se considera que salimos de esa misma sociedad y somos tan corruptos como ella. La sociedad entera ha perdido los valores...No nos da pena hablar ante una sociedad más corrompida que nosotros, que se pasa por el arco del triunfo las leyes, que se perdona al 50% o al 60% de los que cometen delitos y que defiende su derecho a violar las normas”.³³⁹

En cuanto a los testimonios de como el policía siente que es percibido por su familia y entorno social cercano, Azaola destacó lo siguiente:

- “Es vergonzoso cuando nos paramos, por ejemplo, en la fiesta del día del padre en la escuela de nuestros hijos y que les digan ¿tu papá es policía? ¿Y roba?...³⁴⁰
- Nunca comenté con mis compañeros de escuela que yo trabajaba como policía por la situación de que ellos como sociedad civil, nos tienen en muy mal concepto.³⁴¹

Entre los testimonios que hablan de la imagen que tienen los policías de la institución:

- “Siento que en el ámbito mundial, la creación de una policía altamente capacitada en México está todavía en desarrollo. Primeramente, se necesita cortar de tajo la corrupción que daña todo lo que toca y, si a eso le agregamos una capacitación de calidad, un buen salario y un trato digno por parte de toda la sociedad y los mandos superiores, obtendremos una policía de las mejores del mundo”.³⁴²
- “A la policía de otros países se les exige trabajo, buenos resultados, honradez y lealtad, es decir, un compromiso social para con los ciudadanos y su familia. Caso contrario, en nuestro país los resultados muchas veces se maquillan, sólo se exigen por cuestiones políticas o porque el partido opositor presiona demasiado”.³⁴³

³³⁹ Ibid, p.84

³⁴⁰ Ibid, p.86

³⁴¹ Ibid, p.87

³⁴² Ibid, p.90

³⁴³ Ibidem

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

Uno de los obstáculos para abordar este complejo problema es la falta de una visión articulada. Las autoridades se acercan al problema de manera fragmentada, enfocándose en cambios parciales que no son parte de cambios más integrales, radicales y profundos en sus operaciones.³⁴⁴ Los policías no son entrenados en las competencias necesarias para conducir sus deberes en una nueva filosofía y de acuerdo con estándares éticos. El proceso de reclutamiento de los oficiales de policía en México, sus deberes como figuras de autoridad y su interacción con los ciudadanos son parte de la parcela de poder y de la dinámica de corrupción que siempre ha existido en el sistema mexicano, lo que crea un equilibrio vicioso, ya que las prácticas y los comportamientos de ese equilibrio benefician a los involucrados en esa relación (autoridad-policías) por tanto, no hay incentivos para un verdadero cambio.³⁴⁵

En materia laboral y de derechos, los policías se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Aquí me referiré de manera genérica a las policías en los tres niveles de gobierno, aunque debe matizarse que la Policía Federal tiene mejores condiciones que las estatales y las municipales. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 21, se señala que las actuaciones “de las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.³⁴⁶ En 1995, con la promulgación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se definió la seguridad pública como una función a cargo del Estado y la Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) fue modificada por la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) el 2 de enero de 2009.³⁴⁷

En el Artículo 18, que comprende las facultades del Secretario Ejecutivo del Sistema, se establece en la fracción XXIV que le corresponde coordinar

³⁴⁴ Tello, N., “Police Reforms: The voice of police and residents in Mexico City”, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22:1, 2011, p.26

³⁴⁵ Bergman, M., *Seguridad pública y estado en México*, Ed. Fontamara, México, 2007 citado en Tello, *op cit*, p.16

³⁴⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/22.htm?s>

³⁴⁷ *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> La última modificación se realizó el 29 de octubre de 2013. DOF

Magdalena Alcocer Vega

la homologación de la Carrera Policial, la Profesionalización y el Régimen Disciplinario en las Instituciones de Seguridad Pública.

En el caso de los policías y militares, entendidos como trabajadores de los Servicios Públicos de Emergencia (SPE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que las precarias condiciones laborales y de seguridad social causan más estrés que los peligros que afrontan en el trabajo. Así, se ha señalado que: “Sorprendentemente, los trabajadores de los SPE tienden a citar factores administrativos u organizativos (sueldo insuficiente, opciones de promoción profesional limitadas, exceso de trámites administrativos o la falta de apoyo) como fuentes de estrés superiores a factores relacionados de manera específica con sus tareas, como el trabajo en turnos rotativos, la interferencia en la vida familiar o el miedo a la enfermedad o a la violencia”.³⁴⁸ A ello se suman condiciones de salud, al respecto Olivares señala que para 2008, 71% del personal de seguridad pública tenía algún padecimiento que en su mayoría se trataba de obesidad, diabetes, hipertensión o deficiencias visuales.³⁴⁹ Otro elemento es que en muchas entidades federativas los policías carecen del equipo adecuado y en buenas condiciones. En palabras de un policía:

“el equipo táctico con el que debemos contar para realizar nuestro servicio es de mala calidad, deteriorado por el exceso de uso. Muchas veces se carece de chaleco antibalas o casco, el armamento es defectuoso. Hay muchas anécdotas de compañeros que en medio de la batalla se les ha trabado su arma larga o han tenido accidentes por disparos involuntarios. Debido a la falta de dicho equipo, cuando algún compañero cae en batalla, la institución no paga el seguro institucional argumentando que en el momento del deceso no portaba el equipo táctico y, por lo tanto, la aseguradora no paga”.³⁵⁰

En el país operaban 1,661 corporaciones de policía encargadas de la prevención y la persecución de los delitos a nivel municipal, estatal y federal con metodologías y procedimientos no homogéneos que hacían difícil la

³⁴⁸ *Revista Trabajo*, 2006 citada por Haro, R. D.J., “Reflexión sobre los derechos de los policías en México”, *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55, Bogotá, 2013, p. 157 véase http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol55_1/10Reflexion.pdf

³⁴⁹ Olivares Ferreto, Edith, *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública en Análisis Político*, Friedrich Ebert Stiftung, México, D.F., 2010, p.11. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08125.pdf>

³⁵⁰ *Condiciones sociolaborales de los y las policías*, Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE) Número 39, 26 de julio de 2011, CDHDF, México, p.9-10 véase <http://insyde.org.mx/services/5125/>

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

coordinación.³⁵¹ Las policías municipales son las más abandonadas y las que tienen mayor contacto con la sociedad. Los niveles de gobierno federal, estatal y municipal tienen responsabilidad en materia de seguridad pública. En los dos primeros niveles se encontraba la existencia de policías preventivas (en general) y policía judicial. Para el nivel municipal, sólo la policía preventiva. Finalmente, esta última se subdivide en un amplio espectro de agrupamientos o divisiones más o menos especializados, con funciones diferenciadas y que responden a las decisiones y políticas que en los respectivos ámbitos de gobierno se tomen para su funcionamiento, lo que hace que la organización policial sea de gran complejidad.³⁵² Entre las razones por las cuales de manera directa o indirecta los policías violan derechos humanos están: la falta de entrenamiento y equipo suficiente, la interconexión percibida entre derechos humanos y práctica policial, el resentimiento social, creencias institucionales, una falta de cultura en derechos humanos, la vinculación histórica a un sistema autoritario, carga excesiva de trabajo con horarios inhumanos de 24 por 24 o por 48 horas sucesivas y el uso político de las policías. Las iniciativas para que los policías tengan más derechos son importantes, ya que los derechos humanos serán internalizados por los policías si son tratados con derechos. De acuerdo con la opinión de un funcionario del Comité Internacional de la Cruz Roja con sede en México, los cursos hacen colisión con la subcultura policial, ya que al interior de la Policía Federal no existe una cultura de derechos por la manera en que son tratados y disciplinados y por ende, los derechos humanos chocan con una estigmatización incluso en el nombre del término; así, los policías prefieren llamarlos “cursos de uso legítimo de la fuerza” y no de derechos humanos.³⁵³ Uildriks destaca que una forma de subsanar el trato que reciben los policías del abuso de los mandos es introducir un ombudsman, o la figura del auditor policial de la que Walker hablaba o sindicalizando la policía.³⁵⁴

En 2008, surgieron las primeras organizaciones sindicales de policía reconocidas por la ex Secretaría de Seguridad Pública federal y por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

³⁵¹ García Luna, *op cit*, p.110

³⁵² Haro, *op cit*, p.161

³⁵³ Entrevista realizada bajo consentimiento anónimo el 10 de marzo de 2015, Ciudad de México, 17:30 horas. El CICR capacitó 159 funcionarios de Policía Federal.

³⁵⁴ Uildriks, *op cit*, p.14

Magdalena Alcocer Vega

En una entrevista que realiza Olivares al líder sindical Humberto Cóporo, este menciona que “[Hay una] pérdida de estabilidad laboral a partir de la entrada en vigor de la LGSNSP en 2009, ya que existe una fuerte resistencia por parte de las y los policías, a la organización sindical por dos factores: por un lado, la prevalencia de una cultura de desconfianza entre policías, vinculada a relaciones de poder internas (lealtades personales a los jefes) y a los mecanismos de ingreso (las llamadas “palancas”) y por otra parte, la persistencia del autoritarismo en el ejercicio de la autoridad que mina toda posibilidad de plantear reivindicaciones que supongan cuestionamientos a las jerarquías”.³⁵⁵ Los sindicatos policiales no tienen peso específico en la definición ni de políticas, ni en la defensa de los policías. Los oficiales de policía han pertenecido históricamente a una cadena de mando estructurada en la que responden directamente y toman órdenes de su comandante.³⁵⁶ La estabilidad laboral depende de las decisiones hechas por éstos, quienes ejercitan el poder a su modo y con discrecionalidad definida por intereses personales y políticos. Los policías ejecutan lo que se les ordena y desconocen si las órdenes provienen de políticas institucionales. De este modo, no es de extrañar el miedo para que los oficiales quieran sindicalizarse. De acuerdo con Suárez de Garay, existe una cultura policial paralela, donde por un lado la policía juega un papel de aplicar y preservar la paz y por otro, la policía vive entre la tensión de ser un sujeto de derechos y dignidades, y ser un sujeto sometido a reglas de subordinación y dominio, lo que propicia que viva del delito, la infracción de las normas y la violación de las leyes.³⁵⁷ La carrera policial se obstaculiza a nivel constitucional ya que se establece que las sentencias que resuelvan la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los elementos operativos de los cuerpos de seguridad pública, por ningún motivo podrán establecer la reincorporación al servicio, ni el pago de salarios vencidos, cualquiera que sea el resultado del juicio, de conformidad con el Art. 123, apartado b, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución. En caso de que la sentencia resuelva que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación fue injustificada, la entidad pública sólo estará obligada a pagar una indemnización de tres meses de salario, veinte

³⁵⁵ Olivares, *op cit*, p.14

³⁵⁶ Tello, *op cit*, p.20

³⁵⁷ Suárez de Garay, María Eugenia. José Carlos G. Aguiar (editores) (2008) *op cit*, p. 60. Suárez de Garay destaca que la formación de una policía que contribuya a una gobernabilidad democrática no sólo necesita una modernización del sistema educativo policial, sino también de la corresponsabilidad ciudadana y que ambos elementos pueden resolver las contradicciones de la cultura policial mexicana.

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

días por año laborado y partes proporcionarles.³⁵⁸ Esto implicó que aunque un policía hubiera ganado un juicio por un despido injustificado, no tiene derecho a su reinstalación. El Poder Judicial Federal, habiendo previamente negado el carácter laboral a la relación de policías con el Estado, arrojó a los trabajadores policiacos a los tribunales administrativos que nada tienen que ver con el tema laboral y con la realidad social del mismo.³⁵⁹

Los policías viven como otro sector de la sociedad no integrado, por el estigma que les ha caracterizado históricamente y por una conducción de la función policial orientada al abuso de autoridad y la corrupción. Los testimonios que arrojan las investigaciones de Azaola ponen al descubierto la imagen que perciben que la ciudadanía tiene de ellos y dejan en claro que la falta de cultura de la legalidad es tanto de ciudadanos como de policías. Al interior de las corporaciones los policías no son sujetos de derechos por una cultura que ha premiado las lealtades personales a sus mandos por encima de las normas y si la lealtad no es seguida, el abuso verbal y el mal trato de sus superiores se evidencia.

Las corporaciones no han logrado dotar a todas las policías de condiciones dignas para la función que desempeñan. De esta manera no es difícil que la capacitación choque con cultura del abuso donde los superiores inmediatos son los transmisores de las malas prácticas policiales. En México hay una ausencia de una cultura de la legalidad, donde ciudadanos y policías no participan en el fomento del Estado de Derecho ni en la aplicación de la ley, incluyendo al propio gobierno. La legitimidad de las corporaciones se gana con la satisfacción ciudadana con el servicio que proveen.

La falta de cultura de legalidad incide en la consolidación de las reformas policiales. La capacitación es el medio para lograr el cambio organizacional para la institucionalización de la reforma, pero no ha habido un ejercicio que dibuje políticas públicas basadas en el estudio del clima laboral para incorporar valores democráticos. En la visión de los propios policías se señala la corrupción, los bajos salarios, el maltrato a su persona, como los elementos que les impiden desarrollar con mayor profesionalidad su función, pero también el mal trato por sus superiores y la falta de una capacitación de

³⁵⁸ Haro, *op cit*, p.162

³⁵⁹ Vargas Morgado, Jorge en el artículo “Servidores excluidos del apartado B del artículo 123 Constitucional” *Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM* en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2458/45.pdf>

Magdalena Alcocer Vega

calidad. Las ansiedades individuales, rutinas y preocupaciones de los policías parecerían no tener consecuencia para las políticas nacionales, pero pueden determinar el destino de las mismas, así como de quienes las proponen. La falta de consolidación de una buena capacitación y condiciones sociolaborales inciden directamente en la seguridad ciudadana y por ello, subraya la necesidad de tomar en cuenta la vida diaria de los policías para entender lo que las políticas al interior de las corporaciones no pueden delinear.

4.3 Nuevas facultades de investigación

La política de seguridad del ex Presidente Calderón estuvo basada en el combate a las organizaciones del crimen organizado y apuntalada por la Policía Federal, la Marina y los militares. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2012) en el apartado de Estado de Derecho y Seguridad, en el sección 1.2 referente a Procuración e impartición de Justicia, buscó redefinir a la policía como órgano corresponsable de la investigación penal, aún a cargo del Ministerio Público, pero con participación autónoma en términos técnicos y funcionales de la policía y promover la implementación gradual de juicios orales.³⁶⁰

Con relación a los cuerpos policiacos (1.12), se estableció que entre las más de 1,600 corporaciones de policía, la eficacia estaba minada por la corrupción, la insuficiente preparación, la amenaza de la delincuencia organizada y la dispersión de esfuerzos y recursos limitados de las mismas para cumplir su labor.³⁶¹

Entre los objetivos estuvieron:

- Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, ético, capacitado, que rindiera cuentas y garantizara los derechos humanos por la falta de coordinación entre policía federal, estatal y municipal.³⁶² Este cuerpo único estaría materializado en el mando único, pero no se concretó y se quedó sin aprobar en el Congreso.³⁶³ En la actual administración del Presidente Peña, se envió una nueva iniciativa de mando único policial

³⁶⁰ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=procuracionjusticia>

³⁶¹ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policiacos> Estrategia 4.1 y 4.4

³⁶² Ibidem, Estrategia 17.1

³⁶³ Para mayor información sobre la discusión de la Iniciativa de Ley véase file:///C:/Users/Administrador/Downloads/memoria_mando_unico.pdf

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

en diciembre de 2014 y se plantea la desaparición de las policías municipales para que sus labores sean asumidas por corporaciones estatales; la posibilidad de que el Gobierno Federal asuma el control de un municipio infiltrado por el crimen, así como facultar al Congreso mexicano para expedir leyes generales en materia penal.³⁶⁴

- Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos, es decir criterios homogéneos para impedir la infiltración de delincuentes y el reclutamiento de elementos viciados que por su comportamiento hubieran sido expulsados de otras corporaciones y para ello, se propuso la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial, para regular el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de sus miembros.³⁶⁵
- Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía:
 - “La sociedad necesita contar con policías altamente capacitados para enfrentar con éxito a la delincuencia. El combate eficaz al crimen exige un trabajo minucioso y detallado de policías, investigadores y peritos. Cada acción de la delincuencia debe ser combatida de manera profesional y especializada, desde la prevención hasta la disuasión, sometimiento y confinamiento de los criminales, mirando siempre por el respeto a los derechos humanos. A partir de programas piloto y en coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, se buscará uniformar las distintas capacitaciones que hoy reciben los policías mexicanos en labores de resguardo, vigilancia, periciales y de inteligencia para todas las corporaciones”.³⁶⁶
- Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública. “A través de la depuración y profesionalización de los cuerpos policiacos se avanzará en el combate a la corrupción y en la construcción de un proyecto de vida y desarrollo profesional que dignifique su labor ante la sociedad”.³⁶⁷
- Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada. Para ello, se destinarán mayores recursos para el equipamiento y capacitación de las policías y para desarrollar la infraestructura necesaria (...) se fortalecerán las relaciones de

³⁶⁴ <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/12/03/mando-unico-policial-y-otras-10-claves-del-nuevo-plan-de-seguridad-de-pena>

³⁶⁵ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policiacos>, Estrategia 17.2

³⁶⁶ Ibidem, Estrategia 17.3

³⁶⁷ Ibidem, Estrategia 17.4

Magdalena Alcocer Vega

cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales en cuanto a capacitación de la policía investigadora y servidores públicos, así como en técnicas y tecnología utilizada para la investigación de delitos. Esto con el propósito de adaptar y aplicar los modelos más útiles.³⁶⁸

El Plan Sectorial de Seguridad Pública (2007-2012) estableció seis objetivos:

1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada (...);
2. Fortalecer la estrategia de participación ciudadana (...) garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades. El programa sectorial establece como indicador la capacitación de personal de la SSP y sus órganos administrativos desconcentrados en materia de derechos humanos y atención de víctimas por tipo de delito.³⁶⁹
3. Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados, a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos y generar inteligencia de orden criminal para erradicar la corrupción y operación delictiva intramuros.³⁷⁰
4. Incorporar tecnologías de la información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.³⁷¹
5. Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito.

Lo anterior justificó la reforma a la Policía Federal y el establecimiento de un nuevo marco jurídico. El nuevo modelo de seguridad pretendía cubrir los vacíos y abandono de la policía en años anteriores y se presentó como un modelo basado en la investigación científica de los delitos y en la generación de inteligencia para su prevención y combate y pretendió ser un referente para las policías en las entidades federativas. El nuevo modelo de

³⁶⁸ Ibidem, Estrategia 17.5

³⁶⁹ Programa Sectorial de Seguridad Pública (2007-2012), p. 31.

³⁷⁰ Ibid, p.32

³⁷¹ Ibid, p.34

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

seguridad comprendió "...la homologación de procedimientos y estructuras institucionales; la implantación de un sistema operativo que incluye el combate y la prevención del delito mediante la participación ciudadana; la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiacas y la modernización de los sistemas de operación y vigilancia en los centros penitenciarios del país.³⁷²

Se establecieron como indicadores:³⁷³

Cuadro 4. Indicadores de Programa Sectorial de Seguridad

Nombre del Indicador	Unidad de Medida	Situación 2006	Meta 2012
Aplicación de evaluaciones de control de confianza para la permanencia en la Policía Federal.	Porcentaje de Policías Federales a los que se les aplicaron evaluaciones de control de confianza para su permanencia.	0%	100%
Homologación del marco normativo de los sistemas de formación y profesionalización policial.	Porcentaje de homologación del marco normativo de los sistemas de formación y profesionalización policial.	0%	100% homologado el marco normativo de los sistemas de formación y profesionalización policial.
Policías Federales que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador.	Porcentaje de Policías Federales que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador	20%	100% de policías federales que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador.

Estas son las diferentes acciones que desarrolló la Policía Federal (PF) para consolidar el nuevo modelo policial:

1. Publicación de la Ley de la Policía Federal

Con la reforma al Artículo 21 constitucional, la PF está facultada para llevar a cabo actividades de investigación delictiva bajo el mando del Ministerio Público (MP) para: recabar datos, reunir evidencia y establecer líneas de investigación.³⁷⁴ Puede además intervenir comunicaciones y tener acceso a

³⁷² García Luna, Genaro, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, Nostra Ediciones, México, 2010, p.24

³⁷³ Programa Sectorial de Seguridad Pública (2007-2012), p. 31

³⁷⁴ Ley de la Policía Federal véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

Magdalena Alcocer Vega

información de empresas de servicios de telecomunicaciones y sistemas de comunicación (previa autorización de la autoridad competente) así como realizar operaciones encubiertas y de infiltración para obtener información.³⁷⁵ La entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal en 2009, según Silva y Martínez, "... significó la mayor transformación al modelo de seguridad pública y de policía desde 1994, nuevamente con un entorno social y político complejo".³⁷⁶

El sistema de justicia penal acusatorio convirtió a los policías en "actores sustantivos" de acuerdo con Salgado, ya que transforma el papel del policía en proactivo, en vista que antes sólo respondían a situaciones de persecución del delito.³⁷⁷ Los policías están obligados a registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones, remitir la información recopilada, apoyar a las autoridades que lo soliciten en la investigación y persecución de delitos, ejecutar mandamientos judiciales y ministeriales y participar en operativos de coordinación con otras corporaciones. La fecha que marca la ley para la aplicación del Código Federal debe ser antes del 18 de junio de 2016, a la par del sistema penal acusatorio.

Las nuevas funciones para las policías investigadoras son: recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito, cuando no puedan ser formuladas al MP; practicar detenciones en los casos de flagrancia; participar, en auxilio del MP, en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes. También los instruye para preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios; entrevistar a las personas que pudieran aportar elementos para la investigación y proporcionar atención a víctimas o testigos del delito.

2. Sistematización e incorporación de tecnologías de información y comunicación a la función policial a través de Plataforma México, una red nacional de comunicaciones que tiene acceso a diversas bases de datos: Registro Nacional de Seguridad Pública, registro de vehículos robados y recuperados, registro nacional de armamento y equipo de licencias de conducir, registro de

³⁷⁵ García Luna, *op cit*, pp.33-34 véase Artículo 8, Fracción VII de la Ley de la Policía Federal.

³⁷⁶ Silva, *op cit*, p.9

³⁷⁷ García Hernández, Juan Luis. *Policías- El eslabón más frágil de la justicia penal* véase <http://proyectojusticia.org/odisea2016/policias/> Las funciones de la policía están reguladas en la Constitución, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en el Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el DOF el 5 de marzo de 2014.

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

huellas dactilares, sistema de identificación de personas mediante análisis de voz, sistema de reconocimiento automático del número de placa de vehículos.

Cuadro 5. Información del Kardex Policial:³⁷⁸

Módulos	Información
Datos Generales	Domicilio, huellas dactilares, registro de ADN, registro de voz, grafología, media filiación (precisiones sobre detalles físicos, especialmente del rostro), resultados de la evaluación de control de confianza y aspectos socioeconómicos.
Experiencia Laboral	Puesto actual, antecedentes en el área de seguridad pública, empleos diversos, asignación de servicios, comisiones y licencias.
Servicios y equipamiento	Funciones desempeñadas, vehículos, armas cortas y largas y dispositivos de radiocomunicación empleados en su labor.
Desarrollo Académico	Educación formal, idiomas, formación en seguridad pública y docencia acreditadas.
Disciplina y Justicia Policial	Méritos (estímulos y ascensos) y deméritos (correctivos disciplinarios y sanciones administrativas) acumulados durante la carrera policial.
Prestaciones	Créditos a la vivienda y seguro de asistencia jurídica.
Conclusión del Servicio	Explicita si la conclusión se debió al demérito, si fue voluntaria (renuncia o retiro voluntario), por jubilación, invalidez o defunción.

Entre otras aplicaciones, está el Informe Policial Homologado (IPH) que es el registro de los hechos ocurridos en cualquier intervención de la policía y genera información para clasificar datos de armas, personas, vehículos, objetos. Otra aplicación es el Kardex Policial, sistema informático para realizar el registro de cada uno de los elementos que conforman los cuerpos de seguridad del país y que permite conocer con precisión su historial.³⁷⁹ Está integrado por siete módulos con información personal y profesional.

3. Profesionalización de la Policía Federal

Los objetivos del Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) fueron: impulsar el desarrollo institucional, garantizar la estabilidad laboral e igualdad de oportunidades entre los miembros de la corporación, elevar la profesionalización y fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia.³⁸⁰ A través del SIDEPOL se estableció el Servicio Profesional de Carrera Policial que incluye las reglas para el ingreso, ascenso, formación,

³⁷⁸ Ibid, p. 50

³⁷⁹ García Luna, *op cit*, p. 49

³⁸⁰ Ibid, p.59

Magdalena Alcocer Vega

permanencia y retiro de los policías. De acuerdo con Silva y Martínez, el gran acierto de SIDEPOL fue establecerse como una facultad federal y la articulación de estos componentes para su homologación nacional.³⁸¹ Se creó el Programa Rector de Profesionalización que contiene los programas de estudio de la Carrera Policial, el Régimen Disciplinario y el Sistema Complementario de Seguridad Social. Como parte del Sistema de Desarrollo Policial, se diseñó e implementó un sistema de evaluaciones de control de confianza para combatir la corrupción y garantizar la incorporación de policías con vocación de servicio apegados a los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.³⁸²

4. Adopción de protocolos de actuación y coordinación entre instituciones de seguridad

La PF trabaja en conjunto con otras entidades para resguardar la seguridad pública a través de convenios de coordinación con los demás niveles de gobierno para realizar operativos conjuntos. A través de las Coordinaciones Estatales de la División de Seguridad Regional se realizan operaciones en las entidades federativas y el despliegue de operativos conjuntos. Los Procedimientos Sistemáticos de Operación (PSO) son parte de los protocolos de actuación al buscar estandarizar procedimientos en los que intervienen las policías (federal, estatal y municipal). Los PSO son protocolos de mediación en situaciones específicas, que documentan y coordinan la participación de los distintos niveles de gobierno y son parte del nuevo proceso penal acusatorio, al ser un requisito para rendir cuentas sobre cómo se procedió en determinadas situaciones.³⁸³ El Artículo 10 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal establece que los integrantes, cualquiera que sea su jerarquía y lugar de adscripción, ejercerán dentro del ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:³⁸⁴

I. Ejecutar las actuaciones policiales en el desahogo de los procedimientos sistemáticos operativos conforme a los manuales correspondientes.

³⁸¹ Silva Forné, *op cit*, p. 11

³⁸² Informe de Rendición de Cuentas SSP 2006-2012, p.61 <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1172139/archivo>

³⁸³ Salgado, Juan. David Arellano (Coordinadores), *op cit*, p. 115

³⁸⁴ Reglamento de la Ley de la Policía Federal 2010 <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/776309/archivo> Última modificación el 22/08/2014 en el DOF véase http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014

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

- II. Participar en la investigación de la prevención de los delitos.
- III. Llenar el Informe Policial Homologado.
- IV. Elaborar los informes y demás documentos que se generen con motivo de sus funciones.
- V. Suministrar e integrar a las bases de datos de la Secretaría la información que obtenga con motivo del ejercicio de sus atribuciones.
- VI. Aplicar los recursos humanos, materiales y financieros asignados, exclusivamente a los fines de la función pública encomendada, (...).

5. Mecanismos de rendición de cuentas

Se estableció un Régimen Disciplinario y la Unidad de Asuntos Internos como mecanismos para evaluar las desviaciones de la actuación policial. Se creó el Consejo Federal de Desarrollo Policial, órgano facultado para determinar responsabilidades y sanciones aplicables y realizó su primera sesión ordinaria quedando formalmente constituido el 1 de junio de 2010. Entre las acciones que la PF desarrolló fue: la declaración patrimonial realizada por el personal anualmente.³⁸⁵ Este Consejo Federal de Desarrollo Policial es responsable de regular y resolver todas las disputas relacionadas a procedimientos del régimen disciplinario. La enmienda al Artículo 123 de la Constitución establece que si un agente es despedido de la corporación por cualquier razón, no puede ser recontratado, aunque el resultado del juicio determine que fue injustificado.

La reforma de la Policía Federal se ajusta a las categorías señaladas por Ungar en cuanto a las cinco áreas de desarrollo: 1) Descentralización geográfica plasmada en la presencia de la corporación a través del despliegue en otros estados de la República Mexicana, 2) Soporte profesional reflejado en la creación de un Sistema Integral de Desarrollo Policial y en la creación a nivel normativo de lo que conlleva una carrera policial y mejores condiciones en salarios, seguridad social, pensiones, equipamiento y tecnología, 3) Mecanismos de control a través de la creación del área de Asuntos Internos y 4) Cambios legales expresados en nuevos códigos de procedimientos penales, juicios orales, transferencia de facultades de investigación delictiva a la policía.³⁸⁶

³⁸⁵ Salgado, Juan. David Arellano (Coordinadores), *op cit*, p. 116

³⁸⁶ En México el Código Federal de Procedimientos Penales vigente se publicó en el DOF el 5 de marzo de 2014 y antes fue reformado el 29 de diciembre de 2014. Ambas fechas fuera del período gestión del Presidente Calderón.

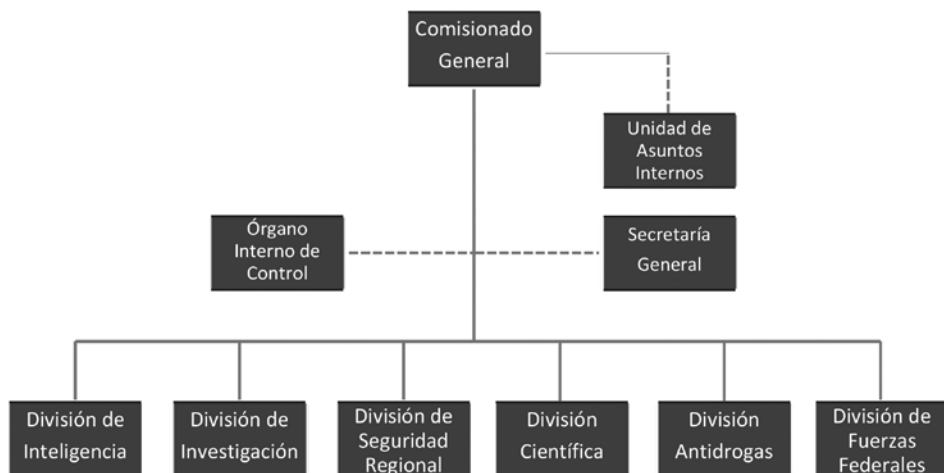
Magdalena Alcocer Vega

Las nuevas facultades de la Policía Federal justificaron en buena medida la creación de una infraestructura tecnológica y de equipamiento que no existía. El entorno de implementación era particularmente complejo dado el incremento en los índices delictivos y la crisis de violencia. De acuerdo con un reporte del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C, (CIDAC), durante la gestión de Felipe Calderón de 2007 a 2012, los homicidios dolosos per cápita aumentaron en más de 65%, mientras que los secuestros se incrementaron en 250% y las extorsiones en 94%.³⁸⁷ A continuación, se detallan las nuevas capacidades que adquirió la Policía Federal.

4.4 Transformación de capacidades

El Reglamento de la Policía Federal (PF) se publicó el 17 de mayo de 2010. La nueva estructura quedó conformada de la siguiente manera: ³⁸⁸

Cuadro 6. Estructura de la Policía Federal 2010



La PF opera bajo el mando del Comisionado General y entre las atribuciones (Artículo 6, Fracción VII) que más generaron ruido en la prensa fue que éste puede solicitar a la autoridad judicial por escrito, la autorización para

³⁸⁷ 8 Delitos Primero, Índice delictivo CIDAC. México, 2013, p.6. CIDAC con datos de denuncia del SNSP; población a partir de estimaciones del Consejo Nacional de Población- CONAPO véase http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primer_1.pdf

³⁸⁸ García Luna, *op cit*, p.84-85

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

la intervención de comunicaciones privadas de conformidad con el Capítulo XI de la Ley.³⁸⁹ La Secretaría General coordina la aplicación de normas, sistemas y procedimientos de la organización y administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la institución.³⁹⁰

La Unidad de Asuntos Internos lleva a cabo la inspección e investigación de distintas áreas de la Institución, así como el cumplimiento de las obligaciones de los integrantes (faltas administrativas o infracciones disciplinarias). Puede ordenar la práctica de investigaciones por anomalías en la conducta de los integrantes y da vista al Órgano Interno de Control del cual sus integrantes no forman parte de la Carrera Policial y se rigen por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.³⁹¹

La División de Inteligencia desarrolla acciones sistematizadas para la planeación, recopilación, análisis y aprovechamiento de la información para la prevención y combate a los delitos. Asimismo, intercambia información policial entre instituciones nacionales y agencias policiales extranjeras e implementa operaciones encubiertas y de usuarios simulados para prevenir el delito.³⁹²

La División de Investigación diseña, dirige y opera los sistemas de recopilación, clasificación, registro y explotación de información policial, suministra información al área de inteligencia para la prevención e investigación de delitos federales.³⁹³

La División de Seguridad Regional, aplica disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito y seguridad de caminos y puentes federales, así como en la zona terrestre de las vías generales de comunicación y cuenta con coordinaciones estatales en cada entidad federativa de la República Mexicana. Establecen políticas y estrategias para la seguridad y funcionamiento de las instalaciones estratégicas. En espacios federales cuenta con centros de supervisión y control migratorio.³⁹⁴

³⁸⁹ <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/436344.html>

³⁹⁰ Reglamento de la Ley de la Policía Federal, p. 22 <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/776309//archivo>

³⁹¹ Ibid, p. 23 y 92.

³⁹² Ibid, p.14

³⁹³ Ibid, p.16

³⁹⁴ Ibid, p.17-18

Magdalena Alcocer Vega

La División Científica, cuenta con los integrantes de más alto perfil en términos de especialización y capacitación. Coordinan el funcionamiento de laboratorios criminalísticos, incorporan huellas dactilares, fotografías, videos para la identificación de personas y vigilan y monitorean la prevención de delitos cibernéticos.³⁹⁵ Es responsable de la vigilancia y monitoreo para evitar la comisión de estos delitos, preservan el lugar de los hechos delictuosos, incorporan huellas dactilares, fotografías, videos y otros elementos que sirvan para identificar a una persona. Son responsables también de los laboratorios forenses.

La División Antidrogas combate la producción, posesión, tráfico y otros relacionados con estupefacientes y psicotrópicos para la prevención de delitos contra la salud, así como operaciones con recursos de procedencia ilícita. Efectúa detenciones en caso de urgencia y flagrancia conforme al artículo 16, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales.³⁹⁶

La División de Fuerzas Federales participa en operativos conjuntos con otros niveles de gobierno implementados o coordinados por la Institución y están encargados de reestablecer el orden, rescate y auxilio social de la población en las zonas federales.³⁹⁷

Cuadro 7.

Estado de Fuerza	
Año	Personal Activo
2006	11,989
2007	21,720
2008	31,851
2009	35,511
2010	35,478
2011	36,995

Elaboración propia co datos del Informe de Rendición de Cuentas SSP-PF 2006-2012, p. 88

³⁹⁵ Ibid, p.19

³⁹⁶ Ibid, p.20

³⁹⁷ Ibid, p.21

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

De acuerdo con Salgado, en el caso de la Policía Federal fue una reforma centrada en aumentar las capacidades técnicas y operativas.³⁹⁸ El cambio en relación con lo que existió en años anteriores, fue histórico en términos de inyección de recursos, aumento de los recursos humanos (administrativos y elementos operativos), así como del desarrollo de infraestructura material. El estado de fuerza presentado en el cuadro anterior muestra sólo el personal operativo, sin contar el administrativo que ascendieron de 2,075 personas en 2006 a 4,104 en 2011.³⁹⁹

Las fuerzas policiales estatales y municipales dominan en el país numéricamente con casi 199 mil elementos. Falta integrar el número de guardias registrados por empresas de seguridad privada que para 2009, sumaban 127,278 personas.⁴⁰⁰

En términos de la composición sociodemográfica de la Policía Federal, el nivel promedio de educación de las divisiones responsables de tareas de investigación e inteligencia es de licenciatura, en el caso de Seguridad Regional, es de una carrera técnica completa y para las Fuerzas Federales es el de preparatoria.⁴⁰¹ Como ya se había mencionado, el perfil más especializado es el de los integrantes de la División Científica. De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009, un 68.3% de la policía municipal tiene estudios básicos de primaria, 25.2% con educación media superior, menos del 5% educación superior y el 1.9% no tiene instrucción o es analfabeto. En cuanto a los sueldos, la Policía Federal realizó un esfuerzo en mejoras a los sueldos. Un policía de esta corporación gana en promedio entre ocho y doce mil pesos que incluyen una serie de prestaciones y de seguros de vida.

Debido a las dificultades políticas, financieras e institucionales, de alterar tantas agencias a la vez, los hacedores de políticas en América Latina reducen frecuentemente el cambio hacia una sola agencia.⁴⁰² Este es el caso de México en el sexenio de Calderón, donde los esfuerzos de reforma policial

³⁹⁸ Salgado, Juan. David Arellano (Coordinadores), *op cit*, p. 90

³⁹⁹ Informe de Rendición de Cuentas SSP 2006-2012, p.88 <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1172139//archivo>

⁴⁰⁰ Zepeda Lecuona, Guillermo, *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*, CIDAC, 2010, pp.7-8. <http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/131312/La%20police%C3%ADa%20Mexicana%20dentro%20del%20proceso%20de%20reforma%20del%20sistema%20penal.?version=1.0&t=1353444252000>

⁴⁰¹ Salgado, Juan. David Arellano (Coordinadores), *op cit*, p.77

⁴⁰² Ungar, *op cit*, p.12

Magdalena Alcocer Vega

estuvieron enfocados en la Policía Federal. Por ejemplo, entrenar a la policía con nuevos métodos de investigación tiene un impacto limitado sin cambios complementarios en el poder judicial, por tanto, se hizo la transición hacia los juicios orales y se establecieron nuevos marcos jurídicos de seguridad y de justicia penal.⁴⁰³

Según Zepeda, en México prevaleció históricamente “...un sistema penal anquilosado con serios problemas cualitativos o de justicia (sistema inquisitivo, no adversarial, sin la presencia de los jueces en las audiencias, con expediente escrito, con publicidad limitada, con violación sistemática de derechos humanos y que es visto con desconfianza y desaprobación por la ciudadanía) y cuantitativos o de eficiencia (saturación de las instancias de procuración e impartición de justicia, tasas de impunidad de 98.3%, uso ineficiente e irracional de los recursos materiales y humanos, entre otros).⁴⁰⁴ Este nuevo sistema penal se encuentra aún en consolidación y el plazo establecido por la ley para su total implementación en toda la República fue el 18 de junio de 2016. Entre las medidas para su funcionamiento está la capacitación policial y entre los obstáculos para implementarla está la alta rotación municipal en las corporaciones.⁴⁰⁵ De acuerdo con Zepeda, se ha señalado con base en información sobre capacitación y formación en los últimos diez años (información de 2000) del Plan Nacional de Seguridad Pública que por cada agente en activo hay “...3.5 que ya no prestan sus servicios al Estado”, lo que querría decir que si actualmente encontramos en activo a 390 mil policías, significaría que aproximadamente en la década anterior se habrían capacitado a alrededor de 1.6 millones de personas, más de un millón no pudieron ser retenidos por las corporaciones.⁴⁰⁶

⁴⁰³ DOF: 18/06/2008 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008
Y Miscelánea Penal (23 de enero 2009)- Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley que Establece las Bases Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Código Penal Federal, Ley Orgánica de la PGR, Ley de la Policía Federal Preventiva, 7. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 8. Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 9. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, véase http://portal.setec.gob.mx/docs/ls_ft02.pdf

⁴⁰⁴ Zepeda, *op cit*, p.6

⁴⁰⁵ *El Universal*, 27 de enero de 2015 <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/hay-retraso-en-20-estados-del-pais-para-iniciar-juicios-orales-222592.html>

⁴⁰⁶ Zepeda, *op cit*, p.15. De acuerdo con el autor, la rotación afecta a los policías de línea, también los directivos y comandantes de las policías peregrinan (cada tres o seis años, según el calendario político de la demarcación) de corporación en corporación y pasan una cuarta parte de su gestión con un fólder con propuestas bajo el brazo buscando oportunidades de trabajo debido a que el nuevo gobernante de esa demarcación muy probablemente exigirá los cargos de comando para personas de su confianza.

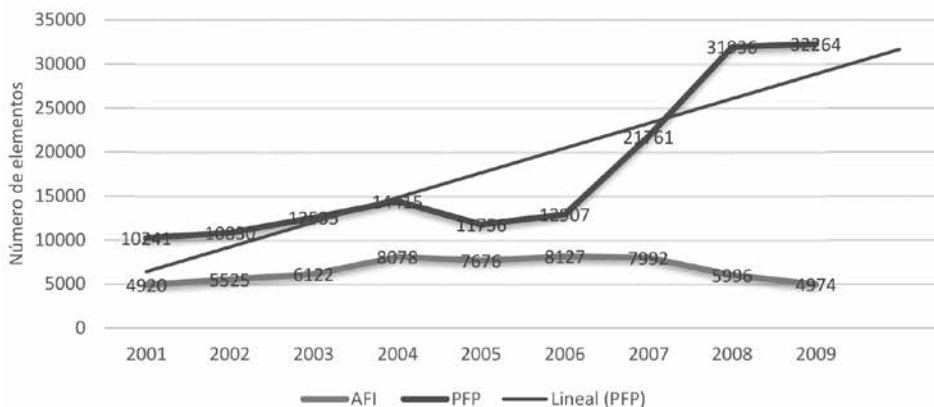
Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

En términos de la inversión para la reforma, los cambios en la reforma policial y judicial no corrieron paralelamente, ya que se privilegió la reforma policial, con la consecuencia de que los tiempos de la implementación de los juicios orales se han retrasado. John Bailey destaca lo siguiente:

“Debemos advertir que la inversión era desequilibrada en dos aspectos. En primer lugar la SSP y la PF recibieron la parte principal del nuevo presupuesto. Pese a ser elementos clave para que el sistema de justicia funcionara, la PGR y el Ministerio Público de la federación, fueron hasta cierto punto desatendidos. La capacidad de investigar y llevar a cabo detenciones ganó una considerable masa muscular (y grasa), mientras que la capacidad de procesar delitos se rezagó. La inversión en la reforma judicial (...) quedó en la cola. En segundo lugar, los subsidios para la reforma de la policía estatal y municipal se incrementaron, pero la mayor parte del dinero permaneció en los organismos federales.⁴⁰⁷

En los siguientes gráficos queda fundamentado el argumento de Bailey sobre el aumento exponencial del estado de fuerza y del aumento del presupuesto de la ex SSP en comparación con la PGR, particularmente a partir del año 2007.⁴⁰⁸

Cuadro 8. Estado de Fuerza de AFI y PFP 2001-2009



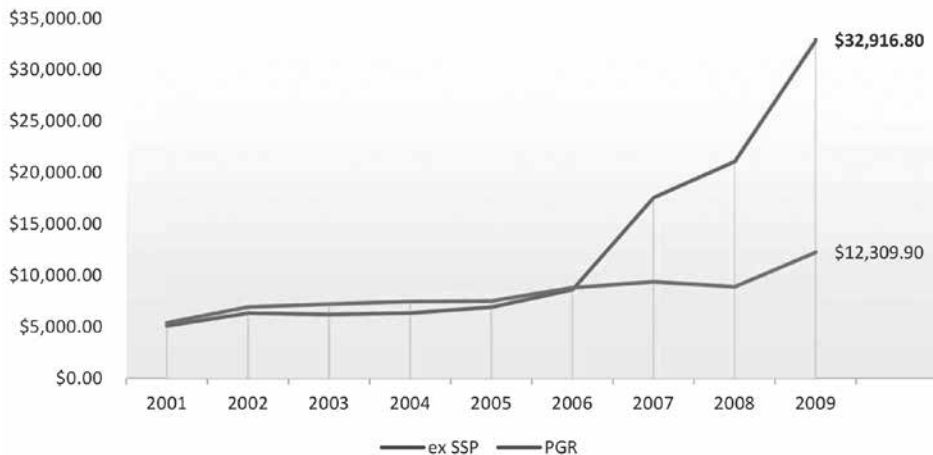
Fuente: Elaboración propia con datos de Sabet, Daniel (2010) op cit, p. 14

⁴⁰⁷ Bailey, John, *Crimen e impunidad: Las trampas de la seguridad en México*, Debate, México, 2014.

⁴⁰⁸ Los datos de Sabet son tomados del Tercer Informe de Gobierno de Felipe Calderón a junio de 2009, cuando la Policía Federal Preventiva se transformó en Policía Federal.

Magdalena Alcocer Vega

**Cuadro 9. Gasto de ex SSP y PGR 2001-2009
en millones de pesos**



Fuente: Elaboración propia con datos de Sabet, D. (2010) op cit, p. 14

Las reformas policiales tienen como obstáculos la falta de coordinación y cooperación entre las agencias por razones burocráticas. En el caso de México, esto se reflejó a nivel federal desde donde se impulsó la reforma y, a nivel estatal, se visibilizó la resistencia de muchas agencias. Se pusieron obstáculos para alterar sus propias prioridades y de restricción de presupuesto. Hacer funcionar este tipo de cooperación interorganizacional es uno de los problemas más difíciles que enfrentan los departamentos innovadores. Para hacer funcionar los programas, Skogan destacó que los obstáculos deben vencerse por parte de los jefes de las agencias y también de la administración en la ciudad (o estados), ya que el programa debe ser de la ciudad, no sólo de las agencias. La composición de las fuerzas políticas en los estados fue heterogénea, lo que implicaba negociaciones políticas para minar las resistencias a la misma. Sin embargo, ya mencionaba Silva y Martínez, que uno de los grandes huecos de la reforma fue que a nivel estatal y municipal muchos de los controles quedaron olvidados inclusive a nivel jurisdiccional, es decir, la ley es omisa, dejando dicha facultad y los procedimientos a las legislaturas locales, donde desafortunadamente, no se generó proceso de homologación u obligatoriedad alguno.⁴⁰⁹ Bayley sostuvo que el éxito de la reforma también está ligado a un liderazgo comprometido y sostenido por la alta dirección.

⁴⁰⁹ Silva, *op cit*, p. 12

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

En México, la reforma a través de los cambios del marco jurídico fue impulsada de arriba hacia abajo con el respaldo del ex Presidente Calderón. En los estados, los retrasos en la ejecución de las reformas policiales y judiciales son sintomáticos de la peor debilidad de la estrategia de Calderón: el tibio apoyo que recibe de los gobiernos estatales y locales y las razones van desde las simples disputas políticas hasta la grave penetración del crimen organizado a nivel local.⁴¹⁰ Para Salgado, los procesos más visibles de las reformas policiales tienen que ver con desarrollo de infraestructura, incremento de estado de fuerza y modernización del equipo para enfrentar la delincuencia, y la reforma de la PF respondió a una estrategia de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades en sus distintas Divisiones.⁴¹¹ Silva y Martínez plantearon que fue evidente la priorización de la capacidad operativa sobre cualquier otro aspecto que incluye dos subdimensiones: la necesidad de autocontrol y de control externo y el ajuste del quehacer policial a una mínima actuación sobre la base de derechos humanos.⁴¹² Estos puntos son colocados como los déficits en el trasfondo de los problemas de implementación. Ellos argumentan que la lógica de implementación, puso a la vista una reforma “profesionalizante” de la policía en México y guiada por necesidades de lógica operativa para enfrentar los nuevos retos de la delincuencia organizada, pero sin una inscripción en un marco de reforma democrática de la policía. Como se pudo observar en los documentos gubernamentales, la idea de evaluación de la policía está ligada a los controles de confianza y la estrategia gubernamental de la administración de Calderón establecida en los indicadores significó equipar técnicamente los centros de evaluación de control de confianza, así como en avanzar con que todos los policías del país estuvieran evaluados a fines de la administración, meta que no fue cumplida en los estados.⁴¹³ El Sistema Nacional de Seguridad Pública reportó en 2012, que de los 430 mil 189 policías estatales y municipales, 190 mil 567 habían sido evaluados; mencionando que del estado de fuerza nacional, 268 mil 624 son policías estatales, de los cuales 16 mil 325 no fueron aprobados;

⁴¹⁰ Casas Zamora, Kevin, “¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón”, *Nexos*, 1 de marzo de 2011 véase <http://www.nexos.com.mx/?p=14159> Mientras aproximadamente un 90% de los oficiales de policía en México pertenecen a las policías locales y estatales, hasta el mes de agosto de 2010 sólo seis de los 32 estados habían adoptado regulaciones para asegurar la profesionalización policial.

⁴¹¹ *Ibid*, p.90

⁴¹² Silva, *op cit*, p. 16

⁴¹³ De acuerdo al SNSP, de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2012, 28 entidades federativas llevaban avances entre el 50-100%, 4 entidades del 25-50% (Chihuahua, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas), de 0-15% (Quintana Roo) véase <http://www.secretariadodjecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1052/1/images/SEGAVANEVAL311212.pdf>

Magdalena Alcocer Vega

mientras que de los 161 mil 565 municipales, 16 mil 607 tampoco pasaron los exámenes de control de confianza.⁴¹⁴

La reforma de la Policía Federal partió de la construcción de un piso básico para aumentar las capacidades técnicas y operativas. Bayley establece que las reformas no sólo son cambios en la forma de la actuación policial, sino transformaciones de fondo de la policía y que se relacionan con principios democráticos. Los documentos gubernamentales son omisos en explicar el desarrollo de muchos indicadores. Los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo relacionados con la profesionalización tienen que ver con la aplicación de las evaluaciones de control de confianza, la homologación de los marcos normativos de los sistemas de formación y el cumplimiento de un perfil de ingreso, lo cual respondió a la larga historia de abusos policiales y a la falta de controles internos. El gran reto que se impone es la implementación de las reformas, especialmente donde existe la mayor cantidad de policías, es decir, en los estados y municipios de México. En ese sentido, cobra la mayor importancia la capacitación de los policías, dado el nuevo papel que juegan en el sistema al tener que tener el conocimiento de métodos científicos para preservar escenas del crimen, para llenar informes con exactitud y para asumir un papel más activo, pero más complejo. De este modo, la capacitación juega un papel preponderante siempre y cuando esté acompañada de supervisión y un sistema eficaz de rendición de cuentas. En las entidades federativas, los retos suponen cubrir los huecos en la falta de perfiles profesionales y con nivel de instrucción escaso.

Ungar señaló la importancia del mejoramiento de las condiciones sociolaborales y de la capacitación como factores que inciden en la seguridad ciudadana y, por ello, enfatiza la necesidad de tomar en cuenta la vida diaria de los policías para entender lo que las políticas al interior de las corporaciones no pueden delinear. Las políticas no han podido delinear una actuación efectiva en las policías porque no están orientadas a la transformación de la cultura al interior de la organización. Cada administración impone programas distintos, pero la cultura no se ve trastocada porque no toma en cuenta las condiciones en que operan los policías.

⁴¹⁴ <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/680697.html> . Se reportó que en las dependencias federales de seguridad pública (PGR-ex SSP), de una plantilla activa de 70 mil 501 hubo un avance del 100 por ciento de cobertura de elementos evaluados.

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

Las nuevas facultades de investigación delictiva de las policías realzan la importancia de su papel en la transición del sistema de justicia mexicano a los juicios orales y para ello su capacitación es vital, ya que cada pequeña acción que no reporten en sus informes, o errores, u omisiones en la preservación de una escena del crimen tendrá efectos en todo el sistema de seguridad y de justicia.

El gran reto de las reformas policiales ha sido la imposibilidad de mantener cambios duraderos. El riesgo es que los oficiales pierden el contacto con las causas del crimen, la naturaleza del mantenimiento del orden y los estándares de la democracia y su habilidad para atraer el cambio.⁴¹⁵ Las evaluaciones de programas que sólo buscan resultados inmediatos, más que los de largo plazo como medida de éxito, inhiben la creatividad organizacional y ello aumenta el riesgo de que la policía se concentre más en lo que se hace, en lugar de los objetivos a alcanzar (reducción del crimen).⁴¹⁶ Las evaluaciones están concentradas en el cumplimiento de labores y son cuantitativas, pierden de vista el modo en que los policías cumplen la función, dejando huecos que son aprovechados para el abuso y la corrupción. De este modo, los policías sólo siguen normas para reportar lo que hacen, más que lo que alcanzan, lo que desalienta la innovación.

La institucionalización de la reforma policial debe ser el objetivo primordial del cambio organizacional, y ello ocurre cuando la reforma se vuelve una forma rutinaria de conducción de las labores de la policía y cuando los valores, normas y estructuras son incorporados en la organización.⁴¹⁷ La capacitación es el elemento más importante para el establecimiento del proceso de cambio organizacional. La reforma en la Policía Federal estuvo orientada a aumentar el estado de fuerza de manera sustantiva, sin embargo, las evaluaciones de desempeño planteadas en el modelo son de control de confianza, es decir, para medir si el perfil es adecuado y como un instrumento centrado a nivel individual y no en la organización. Walker planteó que la evaluación del desempeño debía incluir un paquete de políticas y procedimientos orientado a incidir en la conducta policial en la interacción con la ciudadanía a través de la rutinización de las prácticas que lleven a la institucionalización de las mismas. La evaluación de control de confianza califica si un policía permanece o se va de la institución por no cumplir el perfil, pero no tiene un mecanismo

⁴¹⁵ Ungar, *op cit*, p.11

⁴¹⁶ Bayley, *Democratizing police abroad...*, *op.cit*, p.24.

⁴¹⁷ Walker, S. T. Ikerd, *op cit*, p. 129

Magdalena Alcocer Vega

para cambiar un comportamiento y vincularse con la capacitación como una manera preventiva para evitar incidentes críticos a través de un sistema de intervención temprana en el modo en que Walker lo planteó. Los controles de confianza no previenen que los oficiales tengan conductas indebidas.

Asimismo, el comportamiento policial no puede cambiar por la mera reorganización formal dentro de la policía o por su reestructuración en el ámbito nacional. Cuando el objetivo de la reforma policial es el cambio democrático, se debe prestar más atención a la gerencia del personal, más que a la estructura formal de la fuerza policial. El punto central es que los policías incorporen valores en su quehacer diario a través de la rutinización de las prácticas diarias. Los recursos materiales pueden servir para los cambios deseados, para aumentar el personal y el equipamiento, pero rara vez son esenciales para atraer el cambio per se, según Bayley y en este punto concuerda con Walker en que la supervisión y la rendición de cuentas son imprescindibles para que el desempeño sea de altos estándares y el cambio se refuerza cambiando el sistema y la cultura de la organización.

Los expertos en los estudios sobre reformas policiales como Bayley, Walker, Ungar, Skogan hablan del reto que significa la duración de las reformas y la importancia de vigilar el proceso de implementación. Ungar menciona que uno de los factores que impiden su duración son las presiones de los gobiernos para combatir el crimen, por ello los programas son abandonados y sustituidos por acciones de corto plazo que sólo agravan la ineficiencia de las agencias.⁴¹⁸ El tiempo para evaluar la reforma sigue siendo el actual, ya que los cambios institucionales toman tiempo. Si se contextualiza el tiempo que tomó a los Estados Unidos de América lograr los cambios que lleva haciendo en las policías, el de México es relativamente corto, son sólo veinte años. El cambio al interior de la Policía Federal fue histórico, a nivel de dotación de facultades en el marco legal y a nivel de equipamiento de capacidades técnicas y operativas, antes inexistentes. En el siguiente capítulo se abordará el tema de la capacitación internacional en el marco de la Iniciativa Mérida.

⁴¹⁸ Ibid, pp.10-11

Capítulo 5.

Capacitación en el marco de la Iniciativa Mérida

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

5.1 Sistema Integral de Desarrollo Policial

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

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

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

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

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

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

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

Servicio Profesional de Carrera Policial

La carrera policial tiene los siguientes fines:⁴²¹

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

Según Silva y Martínez:

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

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

⁴²⁴ Ibidem

⁴²⁵ Meyer, *op cit*, p.12

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

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

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

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

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

⁴²⁶ Silva, *op cit*, p. 11

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

⁴²⁸ *Ibid*, Artículo 98

⁴²⁹ Walker, 1ª ed, *op cit*, p. 358

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

⁴³⁴ Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

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

⁴³⁶ García Luna, *op cit*, p. 70

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

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

Programa Rector de Profesionalización

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

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

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

⁴³⁸ Ibidem

⁴³⁹ García Luna, *op cit*, p. 73

Magdalena Alcocer Vega

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

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

Régimen Disciplinario

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴² Ibidem, pp. 107-108

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

Sistema Complementario de Seguridad Social

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

⁴⁴⁴ Ibid, p.115

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

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

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

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

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

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

⁴⁴⁶ Ungar, *op cit*, p. 320

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

5.2 Iniciativa Mérida

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ESF: Fondo de Apoyo Económico

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

FMF: Financiamiento Militar Extranjero

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

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

⁴⁵² Gereben, *op cit*, p. 48

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

⁴⁵⁵ Ibid, p.40

⁴⁵⁶ De la Barreda, Luis, *Hacia una nueva Policía-Diagnóstico y Propuesta*, Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH-UNAM), UNAM, México, 2013, p.13. <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/HACIA-UNA-NUEVA-POLIC%C3%A8DA-PUDH-UNAM-2013.pdf>

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁵⁹ *Ibidem*

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

⁴⁶¹ Meyer, *op cit*, p.19

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

⁴⁶³ Gereben, *op cit*, p.XV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁶⁸ *Ibid*, p. 16

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

⁴⁷² Ibid, p.23

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

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

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

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

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

⁴⁷⁵ Meyer, *op cit*, p.19

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁷⁹ Meyer, *op cit*, p.4

⁴⁸⁰ Buscaglia, *op cit*, p. 69

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

⁴⁸⁵ Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

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

⁴⁸⁷ Ibid, pp.45-47

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

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

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

5.3 Capacitación Internacional

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹³ García Luna, *op cit*, p. 74

⁴⁹⁴ Cuarto Informe de Labores 2010, p.46

⁴⁹⁵ *Ibidem*

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹⁸ Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

⁵⁰¹ Ibidem

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

⁵⁰² Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

⁵⁰³ Ungar, *op cit*, p.39

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

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

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

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

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

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

⁵⁰⁵ Auditoría de Desempeño 11-0-36c00-07-0013, Policía Federal, Carrera Policial, 37 p. http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gobierno/2011_0013_a.pdf y Auditoría de Desempeño 09-0-36100-06-1069, Secretaría de Seguridad Pública, 8 p. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1069_a.pdf

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

Entrenamiento del personal al amparo de la Iniciativa Mérida:

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

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

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

⁵⁰⁷ Ibid, p.5

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁰⁹ Ibid, p.12

⁵¹⁰ Ibid, p.8

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

⁵¹¹ Ibid, p.16

⁵¹² Ibidem

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

⁵¹⁴ Buscaglia, *op cit*, p. 69

⁵¹⁵ Ibid, p.71

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

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

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

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

⁵¹⁶ Ibid, p. 75

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

⁵¹⁹ *Ibid*, p.42

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

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

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

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

⁵²⁰ Gereben, *op cit*, p.53

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

Magdalena Alcocer Vega

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

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

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

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

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

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

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

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

Magdalena Alcocer Vega

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

Capítulo 6. Estándares y mejores prácticas

“...en un departamento mal gestionado, sin estándares significativos de rendición de cuentas, incluso los oficiales de mayor nivel educativo se hundirán en un desempeño de bajos estándares”.

Samuel Walker

Una policía profesional es aquella que se apega a los estándares que se le demandan, entre ellos, por la provisión de servicios y por desempeño individual. Los estándares no aseguran que la actuación policial será impecable, pero aseguran un piso mínimo de referencia. Los oficiales son profesionales en la medida en que internalizan normas para actuar democráticamente y los estándares constituyen un marco de guía para ello. Un estándar es una directriz o requisito de desempeño que coloca un punto de referencia para las corporaciones policiales a utilizar en el desarrollo de la estructura organizacional y la medición de su sistema de prestación de servicios.

La formación inicial o instrucción formal del policía constituye una pequeña experiencia y es casi siempre confrontada por el poder de la socialización informal del trabajo de policía, esto es la cultura policial existente en que los reclutas se desenvolverán.⁵²² Se asume que una mala formación inicial es igual a un bajo desempeño policial, pero en realidad ésta se relaciona con los ambientes laborales y con la cultura organizacional. La instrucción formal necesita ser seguida por supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, recompensas y sanciones y el reconocimiento que la cultura desviará esa instrucción. Asimismo, la instrucción debe tomar en cuenta la realidad del trabajo policial, con la que los policías lidian todos los días. Si las prácticas del departamento no son democráticas, la instrucción es neutralizada. Los policías son más receptivos a la instrucción que les dice qué hacer, que a la capacitación que les dice en qué creer. De nada sirve que el policía recite como oración la Constitución o el reglamento si no sabe cómo aplicar la discreción en una situación de crisis.

⁵²² Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 111

Magdalena Alcocer Vega

En este capítulo se abordarán algunos de los muchos estándares y mejores prácticas que se desarrollaron en los Estados Unidos de América, así como los que han elaborado organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, fundaciones internacionales, la Unión Europea, así como la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), entre otros. Se abordarán, además, códigos de conducta, rendición de cuentas, empleo de la fuerza y armas de fuego y capacitación policial.

6.1 Estados Unidos de América

En 1967, la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia de los Estados Unidos publicó un documento titulado “El reto del crimen en una sociedad libre” que contenía recomendaciones para el sistema americano de justicia criminal. El énfasis estuvo enfocado en la policía y las recomendaciones dirigidas a incidir en el mantenimiento del orden comunitario, las relaciones con la comunidad, las prácticas del personal y los procedimientos, la organización y políticas operativas en estructuras, así como la recomendación de que cada estado estableciera una Comisión POST (Peace Officer Standards and Training –Estándares para el Oficial de Paz y Entrenamiento–).⁵²³ El reporte contenía estándares recomendados seguidos por un comentario que justificara el mismo, daba algunos ejemplos de apoyo y sugería referencias para futuras lecturas. Los estándares varían desde enunciados específicos de relaciones organizacionales hasta enunciados más amplios de objetivos.

Con la instauración de la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia se evaluó cuidadosamente la conducta de los oficiales de policía, así como la efectividad de las estrategias y de los estándares policiales. La Comisión de Asesoría Nacional en Estándares de Justicia Criminal y Metas publicó en 1973 recomendaciones para la mejora de la calidad del personal de la policía y se concretaron en propuestas de reclutamiento y selección para alentar requisitos extensivos y obligatorios para reclutamiento y entrenamiento básico o de formación inicial y de formación continua. En 1959, los estados de California y Nueva York fueron los primeros en establecer un consejo de capacitación o entrenamiento, guías y estándares

⁵²³ The Criminal Justice Standards and Goals of the National Advisory Commission Digested from a National Strategy to reduce Crime, 1973. Véase el documento reproducido por Pennsylvania Committee for Criminal Justice Standards and Goals, 1973 en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/54466NCJRS.pdf>

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

a través de las comisiones POST. Aunque fue a través de un estado, más que una iniciativa federal, en cuatro años los demás estados en el país desarrollaron sus propios estándares de instrucción y capacitación. Los dos encargos a las comisiones fueron: 1) establecer estándares mínimos de entrenamiento obligatorios (en reclutamiento y formación continua), con la autoridad para determinar y aprobar la malla curricular, identificar la preparación requerida para los instructores y aprobar facilidades aceptables para el entrenamiento policial, y 2) certificar oficiales de policía que hubieran adquirido distintos niveles de educación, entrenamiento y experiencia necesaria para desempeñar adecuadamente los deberes del servicio policial.⁵²⁴ Para 1981 todos los estados habían implementado las comisiones POST.

Los estándares surgieron en gran medida como respuesta a la reacción pública de la brutalidad policial de los años sesenta y como una demanda de profesionalismo y ética en los oficiales. Las comisiones POST tuvieron como consigna asegurar a los ciudadanos que los policías tenían un mínimo de estándares de competencia y comportamiento ético y en la actualidad proveen una variedad de servicios y mantienen estándares estatales policiales y de formación y capacitación. Aunque no hay uniformidad en los estándares, ya que los Estados Unidos de América son una federación y los estados tienen autonomía, las comisiones POST reciben asistencia y guía de la Asociación Internacional de Directores de Estándares y Capacitación (IADLEST-International Association of Directors of Law Enforcement Standards and Training).⁵²⁵ La membresía de IADLEST está compuesta de directores de las comisiones estatales POST y cada estado establece un mínimo de estándares para el ingreso, para entrenamiento básico o instrucción formal, disciplina, certificación, y malla curricular para entrenamiento. IADLEST publica un modelo para cubrir estándares estatales mínimos. Las Comisiones estatales POST aunque no logran uniformidad total de criterios, proveen un piso mínimo traducido en estándares que buscan mejorar el nivel del profesionalismo policial a través de mejoras en la selección, entrenamiento y retención del policía en las corporaciones.⁵²⁶

Asimismo, existen procesos de acreditación voluntarios en los estados, que las municipalidades pueden seguir como una manera de cumplir los estándares

⁵²⁴ Haberfeld, *Critical Issues...*, *op cit*, p.59

⁵²⁵ <https://www.iadlest.org/>

⁵²⁶ Sullivan, *op cit*, p. 351

Magdalena Alcocer Vega

y mejorar su desempeño. Por ejemplo, el Programa de Acreditación para Aplicación de la Ley del Estado de Nueva York cubre los costos de la asesoría y capacitación para evaluar a las agencia “y provee reconocimiento formal que la organización cumple o excede las expectativas generales de calidad en el campo”.⁵²⁷ El programa establece cuatro objetivos principales: “aumentar la eficacia y eficiencia de las fuerzas del orden utilizando el personal, equipo e instalaciones en la medida de lo posible ya existentes; promover una mayor cooperación y coordinación entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley y otras agencias del sistema de justicia criminal; asegurar la adecuada formación de los agentes del orden; y, promover la confianza pública en cumplimiento de la ley”.⁵²⁸

El programa de acreditación se compone de 133 diferentes estándares. De éstos, hay 69 de Administración, 12 de Capacitación y 52 estándares de operaciones.⁵²⁹

- Los **estándares de administración** abarcan áreas como la gerencia general, el personal y las relaciones con otras agencias. También se ocupan de las cuestiones de organizacionales como la misión de la agencia, la delimitación de la responsabilidad, y la delegación de autoridad.
- Los **estándares de entrenamiento** (formación y capacitación) incorporan muchos requisitos ya establecidos por el Consejo de Formación de la Municipalidad del Estado. Los estándares se dividen en cuatro categorías: Básico, en servicio (formación continua), Vigilancia y Registros.
- Los **estándares de operaciones** impactan la manera en que las agencias llevan a cabo la mayor parte de sus responsabilidades en la lucha contra el crimen. Los temas principales incluyen la patrullaje, el tráfico, las investigaciones criminales y los acontecimientos inusuales.

A nivel federal, el Departamento de Justicia emite recomendaciones sobre buenas prácticas o buenos principios para los departamentos de policía. Los departamentos policiales varían en tamaño, misión y servicios provistos y lo

⁵²⁷ <http://www.criminaljustice.ny.gov/ops/accred/>

⁵²⁸ Ibidem

⁵²⁹ New York State Law Enforcement Accreditation Program, Standards and Compliance Verification Manual, July, 2012, p.9 http://www.criminaljustice.ny.gov/ops/docs/accred/standards_and_compliance_verification_manual.pdf

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

que funciona para una agencia, podría no servir para otra. Por otro lado, hay una fuente de innovaciones en las policías locales que es documentada y ha producido modelos.

Existen también principios para promover la integridad policial. A continuación se exponen algunos ejemplos elaborados por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América.⁵³⁰

Uso de la Fuerza

Política General⁵³¹

- Las fuerzas de seguridad deben reconocer y respetar el valor y la dignidad de cada persona.
- El método más deseable para efectuar un arresto de un sospechoso es donde accede con instrucciones simples dadas por un oficial. Cuando los agentes son confrontados en una situación donde se requiere un control para efectuar la detención o proteger la seguridad pública, los oficiales deben tratar de lograr el control a través de consejos, advertencias y la persuasión. Cuando esa persuasión verbal no ha sido eficaz, no es factible, o parece ser ineficaz, un oficial puede utilizar la fuerza que sea razonablemente necesaria.
- El mantenimiento del orden requiere que a veces un oficial deba ejercer el control de un individuo violento, agresivo, o resistente, para hacer una detención, o para proteger al oficial, otros oficiales o miembros del público en general, de un riesgo de daño inminente.
- Los oficiales de policía deben utilizar solamente una cantidad de fuerza que sea razonablemente necesaria para llevar con eficacia un incidente bajo control, mientras que protegen la vida de los funcionarios y otros.

Revisión Administrativa de Disparos y Uso de la Fuerza⁵³²

- Una investigación interna y de revisión debe llevarse a cabo por todas las descargas de armas de fuego por parte de los oficiales, excepto las que se producen en el curso regular de formación, y de cualquier otro

⁵³⁰ U.S. Department of Justice (2001) Principles for promoting police integrity. Examples of promising police practices and policies <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf>

⁵³¹ Ibid, p.5

⁵³² Ibid, p.7

Magdalena Alcocer Vega

uso de fuerza letal. En la medida en que sea posible, la revisión debe llevarse a cabo fuera de la cadena de mando del oficial, por la unidad de asuntos internos u otra unidad especializada.

- La revisión debe determinar si la descarga de arma de fuego u otro uso de fuerza letal fue acorde con la política de la agencia, razonable y necesaria, y si no, qué disciplina debe emitir; si indica una necesidad de entrenamiento adicional o asesoría, o formación o asesoramiento, o cualquier otra medida correctiva para el oficial implicado; y sugiere la conveniencia de revisar o de reformular la política de la agencia, la estrategia, la táctica, o la formación.
- En la medida de lo posible, la revisión de incidentes de uso de la fuerza y los reportes de uso de la fuerza deben incluir un examen de las tácticas de la policía y los eventos que precipitaron que llevaron al uso de la fuerza, para que las agencias puedan evaluar si es necesario cualquier revisión del entrenamiento o qué prácticas son necesarias.
- Las agencias de aplicación de la ley deben analizar datos de las descargas de armas de fuego en conjunto con otros datos para detectar patrones potenciales de riesgo de conducta y tomar acciones correctivas.

Capacitación⁵³³

- Los individuos que conduzcan el entrenamiento de reclutamiento sirven como oficiales de campo (*Field Training Officers*), o los que conducen la formación continua o en servicio deberán ser seleccionados utilizando altos criterios que aplican especialmente a esos trabajos.
- Las siguientes materias deben ser cubiertas en el entrenamiento de reclutamiento y recurrentemente en formación continua: diversidad cultural, habilidades de comunicación, incluyendo la importancia de la cortesía y el respeto, sensibilidad cultural, técnicas de disuasión verbal y alternativas al uso de la fuerza, integridad y ética.
- Entrenamiento especializado para oficiales supervisores o asignados recientemente a una unidad para hacer trabajo especializado dentro de su unidad.
- Los oficiales deben recibir entrenamiento sin importar que no interactúen con personas con discapacidades mentales, especialmente enfermedades para minimizar incidentes donde las acciones inesperadas podrían parecer sospechosas o ilegales o de comportamiento poco cooperativo.

⁵³³ Ibid, p.14

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

Asignaciones y Promociones⁵³⁴

- Las fuerzas de seguridad deben desarrollar de manera objetiva, planes justos de asignaciones y asegurar que sean implementados de manera que aseguren oportunidades y que las asignaciones no se realicen basadas en el género, raza u origen de los oficiales.
- Los procedimientos de promociones deberán ser objetivos y abiertos para todos los candidatos elegibles y que no tengan disparidad de impactos en mujeres o en minorías. Si los criterios subjetivos son utilizados en el proceso de promoción, deben ser cuidadosamente monitoreados para asegurar que los candidatos son tratados del mismo modo basados en la raza, género y origen nacional.

En el mantenimiento del orden la Comisión de Acreditación para Agencias de Aplicación de la Ley (CALEA) creada en 1979, administra procesos de acreditación.⁵³⁵ Actualmente sólo 600 de cada 18,000 agencias en los Estados Unidos se encuentran acreditadas.⁵³⁶ Esto es porque la acreditación es voluntaria como ya se había mencionado y no hay penalización por no seguir el proceso. Los estándares de acreditación de CALEA son un asunto de preocupación para Walker ya que con pocas excepciones los estándares son procedimentales más que sustantivos, y requieren típicamente que la agencia tenga unas “políticas por escrito” sobre un asunto particular, o que un miembro particular del staff sea responsable por ese asunto, pero no especifica que política debería utilizarse.⁵³⁷ Walker ejemplifica que el estándar referente a formación continua (*in-service training*) requiere que todos los oficiales reciban entrenamiento anualmente, pero no especifica, cuantas horas de entrenamiento debe recibir y en que materias. De este modo, un departamento podría mantener una academia de policía sin cubrir materias como relaciones humanas, habilidades de comunicación, paradas de tráfico, uso de informantes, y aun así permanecer acreditado.⁵³⁸ Con relación a la investigación de alguna mala conducta de un oficial –un elemento esencial de la rendición de cuentas policial– los estándares de CALEA no especifican ningún detalle de la Unidad de Asuntos Internos o la Unidad de Estándares Profesionales.⁵³⁹ Un punto

⁵³⁴ Ibid, p.19

⁵³⁵ <http://www.calea.org/>

⁵³⁶ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.41

⁵³⁷ Ibidem

⁵³⁸ Ibidem

⁵³⁹ Ibid, p.42

Magdalena Alcocer Vega

importante señalado por Walker es que los estándares marcan únicamente que la unidad debe existir, pero no especifican cuántos investigadores deberían haber con relación al tamaño de la agencia o corporación o cómo deberían ser seleccionados o entrenados.

Uno de los problemas que enfrenta el mantenimiento del orden americano es la falta de estándares nacionales para las políticas de incidentes críticos.⁵⁴⁰ La nueva rendición de cuentas policial implica políticas escritas de todos los incidentes críticos, incluyendo el uso de la fuerza, acompañados de requerimientos para que los oficiales de policía archiven un expediente oficial para cada incidente. Un incidente crítico es cualquier acción policial que ponga en riesgo la vida, libertad o dignidad de un ciudadano.

Del mismo modo, no hay estándares relacionados con la rendición de cuentas. Asociaciones profesionales como el Foro de Investigación de Policías Ejecutivos (*Police Executive Research Forum*, PERF) y la Asociación Internacional de Jefes de Policía (*International Association of Chiefs of Police*, IACP) desarrollan modelos de políticas y discusiones sobre rendición de cuentas, pero no son depositarios de mejores prácticas que van surgiendo y esto se debe en parte al estado fluido del campo donde nuevas prácticas continúan desarrollándose.⁵⁴¹

De acuerdo con Walker, el término mejores prácticas caracteriza políticas recomendadas, procedimientos, o prácticas. El término es ampliamente utilizado en el mantenimiento del orden. La utilización del término es relativamente reciente y, en ciertos aspectos, ha surgido como parte de la rendición de cuentas policial aunque no hay una lista de mejores prácticas en esta rendición, oficial o no oficial.⁵⁴² Esto contrasta por ejemplo con los estándares de acreditación de CALEA, escritos y adoptados por una comisión que representa de manera amplia la profesión de aplicación de la ley. Las mejores prácticas en la rendición de cuentas policial se refieren a ideas acerca de políticas, procedimientos y costumbres de al menos algunos expertos en el campo, que creen que son el mejor abordaje en un tema determinado. Estos expertos son reconocidos como tales, pero no académicamente. Es muy informal, pero éstas son las virtudes del concepto de “mejores prácticas” y

⁵⁴⁰ Ibid, p.264

⁵⁴¹ Ibid, p.13

⁵⁴² Ibid, p.265

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

Walker arguye "...el término mejores prácticas en el mantenimiento del orden, no significa las mejores, sino "mejores que" lo que existe actualmente.⁵⁴³ El hecho de que el enunciado se plantee así, es porque resalta el punto relacionado con que hay prácticas policiales particulares que están cambiando constantemente. Según Walker también es apropiado decir que no hay una lista de "expertos" con ese estatus oficial.

Para mediados de los noventa los sistemas de intervención temprana emergieron como una "mejor práctica". Estos sistemas significaron la recolección y el análisis sistemático de los datos del desempeño y conducta del policía con el objeto de identificar problemas que necesitaban ser corregidos, antes de que resultaran en un incidente serio de uso de la fuerza o demanda en contra del departamento o cualquier otro problema. El Departamento de Justicia recomendó que los departamentos policiales desarrollaran estos sistemas. En 2001, CALEA adoptó un nuevo estándar requiriendo a las grandes agencias tener un sistema de intervención temprana (CALEA Standard 35.1.15).⁵⁴⁴ Un sistema de intervención temprana es un componente esencial de buena disciplina en una agencia de aplicación de la ley que tiene un buen manejo. La identificación temprana de problemas potenciales en los trabajadores y un menú de acciones para corregirlas puede aumentar la rendición de cuentas de la agencia y ofrecer a los empleados mejores oportunidades para cumplir los valores y la misión de la agencia.

Los estándares policiales surgieron en Estados Unidos en gran medida como respuesta a la reacción pública de la brutalidad policial de los años sesenta y como una demanda de profesionalismo y ética en los oficiales. Los estándares fijaron directrices de actuación policial en rubros de administración, formación y capacitación y operativos a través de las comisiones estatales POST. A nivel federal, el Departamento de Justicia ha establecido buenas prácticas en el reclutamiento, formación y capacitación de los policías, en temas particulares de la sociedad norteamericana como la diversidad cultural. Por otro lado, se recomienda el desarrollo en los oficiales de habilidades de la comunicación, el respeto, la cortesía, la integridad, ética, disuasión verbal y ética. En los procedimientos de promociones, se enfatiza la necesidad de que sean objetivos y abiertos para todos los candidatos elegibles y que no tengan disparidad por razones de género y otras minorías, y si existen criterios

⁵⁴³ Ibid, p.266

⁵⁴⁴ Ibid, p.141

Magdalena Alcocer Vega

subjetivos utilizados en el proceso de promoción, deben ser cuidadosamente monitoreados para asegurar que los candidatos son tratados del mismo modo. Las “mejores prácticas” son políticas recomendadas y procedimientos y es un término relativamente reciente e informal, que no incluye una lista de expertos. En cuanto a la rendición de cuentas policial no hay una lista de las mejores prácticas al respecto. Walker señaló que la mayor amenaza a la nueva rendición de cuentas es la resistencia al cambio inherente en las organizaciones grandes, incluyendo la policía. Este punto fue planteado de igual manera por Skogan al hablar de las resistencias de los mandos medios y ejecutivos por ver amenazada su autoridad en los modelos de policía comunitaria. En la siguiente sección se abordarán los estándares internacionales para la policía desarrollados por lo que Marenin llamó, la Comunidad de Política Transnacional.

6.2 Estándares Internacionales

Existen principios documentados por la Comunidad Política Transnacional, categoría analítica de Marenin, que son responsables de la elaboración y propagación de normas y códigos de conducta y que asesoran el desempeño democrático. Estos documentos internacionales reflejan una ideal de mantenimiento del orden democrático y se han convertido en normas y estándares que ganaron legitimidad y en una medida para evaluar las reformas policiales. A continuación se describen algunas de estas normas y se describirán los principales códigos de conducta para las fuerzas de seguridad, elaborados por la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa. Posteriormente, se hablará de la incorporación a la legislación mexicana de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; del Manual en Rendición de Cuentas Policial, Vigilancia e Integridad de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); de las tareas de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y del Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) de Ginebra.

a) Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de la Organización de las Naciones Unidas y directrices complementarias.⁵⁴⁵ Este código se centra en la rendición de cuentas y fue introducido por primera vez en la Asamblea General de las Naciones Unidas

⁵⁴⁵ <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/CodeofConductforlawEnfOfficials-E.pdf>

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

(Resolución 34/169) en 1979 y es el estándar de mayor nivel en materia de policía a escala global.

Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Artículo 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Artículo 4. Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

Artículo 5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁵⁴⁶

Artículo 6. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular,

⁵⁴⁶ Ibidem. En la Declaración se define la tortura de la siguiente manera: “[...] se entenderá por tortura todo acto por el cual el funcionario público, u otra persona a instigación suya, cause daño intencionalmente a una persona, penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.” El término “tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” no ha sido definido por la Asamblea General, pero deberá interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental.

Magdalena Alcocer Vega

tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Artículo 7. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.

Artículo 8. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

b) Código Europeo de Ética Policial (Consejo de Europa)

El Consejo de Europa es la principal organización en el continente dedicada a la defensa de los derechos humanos. Tiene 47 Estados miembros, 28 de los cuales son miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros del Consejo de Europa han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, un tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.⁵⁴⁷ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los Estados miembros. Las personas pueden presentar demandas por vulneraciones de derechos humanos ante el Tribunal de Estrasburgo una vez se han agotado todas las posibilidades de interponer un recurso en el Estado miembro de que se trate.

El Código Europeo de Ética Policial surge en 2001 y recomienda que los gobiernos de los estados miembros lo adopten en su legislación interna para sus policías.⁵⁴⁸ Este código trata los objetivos de la policía, los fundamentos jurídicos de la acción policial, la relación entre la policía y el sistema de la justicia penal, las estructuras organizativas de la policía, la acción y la intervención policiales, la rendición de cuentas y el control de la policía y la cooperación en el marco de la investigación y las redes internacionales. Sobre el entrenamiento o capacitación del personal de policía, el Código menciona

⁵⁴⁷ <http://www.coe.int/es/web/about-us/who-we-are>

⁵⁴⁸ The European Code of Police Ethics 2001, Council of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=223251>

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

que deberá estar basado en la aplicación de la ley, la protección de los derechos humanos y ser abierto a la sociedad y seguido por formación continua en intervalos regulares, cursos de especialización, gerencia y liderazgo cuando sea requerido.

El Código establece sobre los **derechos del personal** de la policía lo siguiente:⁵⁴⁹

31. El personal de la Policía disfrutará de los mismos derechos civiles y políticos que los demás ciudadanos. Las restricciones a estos derechos sólo se harán cuando sean necesarios para el ejercicio de las funciones de la policía en una sociedad democrática, de conformidad con la ley, y de conformidad con la Convención Europea de Derechos Humanos.

32. El personal de la policía gozará de los derechos sociales y económicos, como servidores públicos, en la mayor medida posible. En particular, el personal tendrá derecho a organizarse o participar en organizaciones representativas, recibir una remuneración adecuada y seguridad social, y ser provisto de medidas de salud y seguridad, teniendo en cuenta el carácter particular de la labor policial.

33. Las medidas disciplinarias en contra del personal de policía estarán sujetas a revisión por un cuerpo independiente o un tribunal.

34. Las autoridades públicas apoyarán al personal de la policía que sean sujetos de acusaciones infundadas relativas a sus funciones.

Sobre **rendición de cuentas y control de la policía** el Código establece:⁵⁵⁰

59. La policía será sujeta de rendición de cuentas al Estado, los ciudadanos y sus representantes. Estarán sujetos a un control externo eficiente.

60. El control del Estado en la policía se dividirá en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

61. Las autoridades asegurarán procedimientos efectivos e imparciales para quejas contra la policía.

⁵⁴⁹ Ibid, p.10

⁵⁵⁰ Ibid, pp.12-13

Magdalena Alcocer Vega

62. Se promoverán los mecanismos de rendición de cuentas los cuales estarán basados en la comunicación y mutuo entendimiento entre el público y la policía.

c) Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Estos principios fueron adoptados en el Octavo Congreso de la Organización de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en La Habana, Cuba, el 7 de septiembre de 1990.⁵⁵¹ Los principios establecen las obligaciones de los gobiernos para establecer reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y examinar continuamente cuestiones éticas. Asimismo, habla sobre la obligación de diferenciar el uso de la fuerza y de la adopción de medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los principios incluyen medidas de actuación en caso de reuniones ilícitas, vigilancia de personas bajo custodia o detenidas, sobre capacitación profesional continua y completa en el empleo de la fuerza y examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Se indica que los funcionarios que porten armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo. Se establece que en la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos. Por último, el documento expone lineamientos para los procedimientos de presentación de informes y recursos.

En México se publicaron los protocolos (acuerdos de carácter administrativo) para regular la actuación de los cuerpos armados estatales en abril de 2012, es decir, finalizando el sexenio del ex Presidente Calderón. En el caso de la ex Secretaría de Seguridad Pública (SSP), quedaron incorporados en la

⁵⁵¹ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2008.pdf>

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

legislación mexicana los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.⁵⁵² Asimismo, se establecieron lineamientos para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos.⁵⁵³ Y por último, se emitió la regulación del procesamiento de indicios y cadena de custodia en la ex SSP.⁵⁵⁴

d) Manual en Rendición de Cuentas Policial, Vigilancia e Integridad (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- UNODC)

Este manual tiene como propósito asegurar que la policía lleve a cabo sus deberes propiamente para que ésta sea sujeta a rendición de cuentas. Ello con el objeto de realzar la integridad policial y disuadir mala conducta y restaurar la confianza pública en el mantenimiento del orden. La integridad policial es entendida como las normativas que limitan el mal uso del poder policial y el abuso de derechos y privilegios.⁵⁵⁵ Los elementos clave de un sistema de rendición de cuentas policial eficaz incluyen:

- Legislación (en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos) que especifica las funciones y los poderes de la policía.
- Instrucciones prácticas basadas en la legislación que reflejan el espíritu y la ley.
- Oportunidades para el público para expresar sus preocupaciones.
- Las políticas que establecen prioridades sobre cómo desplegar la capacidad de la policía.
- Capacitación policial adecuada, tanto básica como continua.
- El equipo adecuado para las funciones de policía prescritas.
- Procedimientos de información adecuados e instalaciones.
- Supervisión adecuada que apoye a los oficiales en el desempeño de sus funciones profesionalmente y reportar estos correctamente.
- Una cultura de trabajo que promueve la transparencia y la evaluación.
- Monitoreo de las acciones policiales y operaciones tanto por el liderazgo de la policía, así como de órganos externos.

⁵⁵² ACUERDO 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

⁵⁵³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244760&fecha=23/04/2012

⁵⁵⁴ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244761&fecha=23/04/2012

⁵⁵⁵ *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity, op cit, p.iv*

Magdalena Alcocer Vega

- Procedimientos para la presentación de quejas a la policía y a cuerpos independientes.
- Procedimientos y políticas justas sobre cómo hacer frente a la mala conducta, incluyendo tanto los códigos disciplinarios y penales, la capacidad de investigación adecuada, procedimientos de castigo y de apelación.
- Los procedimientos de evaluación y denuncia que contribuyen al desarrollo de nuevas políticas, procedimientos e instrucciones.
- Estadísticas confiables de desempeño policial, relacionadas con la eficacia en el tratamiento con los delitos y el orden público, así como a su integridad y confianza pública.
- Procedimientos para la supervisión de las votaciones, los procedimientos de evaluación y quejas y estadísticas.

e) Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

Esta organización internacional, desde 1975, está especializada en prevención de conflictos, para fomentar el diálogo y cooperación entre el Este y el Oeste y trabaja para la estabilidad, la prosperidad y la democracia en 56 Estados, a través del diálogo político y valores comunes del trabajo práctico. La OSCE ha desplegado expertos policiales en sus oficinas de Kosovo, Serbia, Montenegro, Skopje (ARYM), Albania, Georgia, Yerevan (Armenia), Baku (Azerbaiján), Bishkek (Kirguizistán) y Dushanbe (Tayikistán) y tiene otras nueve misiones en el sureste y este de Europa, el Cáucaso y Asia Central que, si bien no tienen específicamente un mandato en el campo policial, muchas de sus actividades están estrechamente interrelacionadas con la función policial debido a que tienen que ver con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, derechos humanos o minorías nacionales.⁵⁵⁶ La OSCE trabaja para inculcar los valores de las policías democráticas a unas organizaciones que ya disponen de principios jerárquicos y disciplinarios y de reformar las estructuras y procedimientos policiales, poniendo énfasis en sus relaciones con la comunidad, en la responsabilidad y transparencia en sus actuaciones y, en el respeto a los derechos humanos.⁵⁵⁷

Para prestar apoyo técnico a la asistencia policial, la OSCE creó la Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía (*Strategic Police Matters Unit*, o SPMU) con

⁵⁵⁶ Marion, Manuel, “La OSCE y la democratización de las Fuerzas de Seguridad, Real Instituto Elcano, Seguridad y Defensa” - ARI N° 148, 2008, p.1 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari148-2008

⁵⁵⁷ Ibid, p.2

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

funciones institucionales y de apoyo operativo. Según Marión, la OSCE juega un papel secundario y de apoyo a otros organismos internacionales que tienen una función más expresamente definida en la lucha contra el delito (la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –ONUDD–, INTERPOL, Europol y otros), de este modo, la OSCE se limita a recordar a los países participantes sus compromisos adquiridos en los acuerdos internacionales (por ejemplo la –así conocida– Convención de Palermo contra el Crimen Organizado), asesorando y organizando ejercicios para facilitar la adaptación de sus normativas nacionales a dichos acuerdos.⁵⁵⁸ La OSCE ha hecho publicaciones como el Libro Guía de la Policía Democrática, Manual de Buenas Prácticas sobre las relaciones Policía-Comunidad y sobre la Formación Básica Policial.⁵⁵⁹ Este último contiene las mejores prácticas a lo largo de la región y resalta los componentes que debería tener un programa inicial de instrucción policial. Se parte del reconocimiento de la toma de decisiones a la que está expuesto un oficial en el día a día, donde sus acciones están basadas en valores, juicio y una serie de habilidades aprendidas y conocimiento. La guía está dividida en tres secciones. La primera trata sobre los valores y la ética en el mantenimiento del orden, la segunda explora como el personal de policía podría ejercer juicio en diferentes contextos prácticos basados en esos valores y en la ética, y la tercera se enfoca en las habilidades del mantenimiento del orden, en los requisitos básicos para patrullaje, investigación básica y procedimientos para la instrucción de campo.

f) Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)

INTERPOL fue creada en 1923 y actualmente está formada por 190 países miembros que trabajan de manera conjunta utilizando bases de datos, herramientas y comunicaciones seguras que la organización ofrece. Su misión es “conectar a la policía para un mundo más seguro”. En 2007, el entonces Secretario General, Ronald K. Noble comenzó un rediseño de la instrucción y capacitación provista por la organización colocando la construcción de capacidades como prioridad de su agenda.⁵⁶⁰ El objetivo principal era asistir a los países en reducir la brecha entre el entrenamiento nacional e internacional,

⁵⁵⁸ Ibid, p.3

⁵⁵⁹ Formación Básica Policial- <http://www.osce.org/secretariat/109933?download=true>

Guía de Prácticas Democráticas- <http://www.osce.org/spmu/23804>

Buenas prácticas en la policía comunitaria- <http://www.osce.org/secretariat/32547>

⁵⁶⁰ Sheehan, Dale L., “Interpol: An International Perspective on Police Training and Development” en Haberfeld, *Police Training and...*, *op cit*, p.171. Jürgen Stock es el actual Secretario General electo por la 83 Asamblea General en noviembre de 2014, en Múnaco.

Magdalena Alcocer Vega

al compartir conocimientos, habilidades y mejores prácticas. La función de la Dirección de Capacitación Internacional y Desarrollo (Program Training Directorate- PTD) fue facilitar y expandir las mejores prácticas en programas de capacitación policial y establecer estándares globales en alianza. La profundización del cambio organizacional se logró con la implementación de un proceso de aseguramiento de calidad (Training Quality Assurance – TQA) con el propósito de que los programas de capacitación tuvieran un proceso estandarizado. Al formalizar el análisis de necesidades, el diseño, la provisión y el enfoque de evaluación, el ciclo de entrenamiento aseguraría la calidad y el uso efectivo de los recursos. La Dirección de Capacitación Internacional y Desarrollo alineó la estructura de cada capacitación en cada dirección y buró regional, implementando la red de Especialistas de Formación. Estos individuos actuarían como oficiales de enlace con la Dirección de Capacitación Internacional y Desarrollo. En 2010, la Dirección desarrolló las habilidades de estos especialistas y conocimiento en el área de recolección de datos de capacitación, nuevas iniciativas de entrenamiento y procesos de registro, capacitación en idiomas y sesiones para familiarizarse con el Centro Global de Enseñanza de INTERPOL.⁵⁶¹

Se desarrolló el Programa Internacional de Capacitación para proveer entrenamiento a oficiales calificados con responsabilidades de cooperación internacional. La necesidad de alianzas resultó en la creación en 2009, del Grupo de Expertos en Capacitación Policial de INTERPOL (Group of Experts on Police Training (IGEPT)).⁵⁶² En suma, INTERPOL conformó una plataforma internacional de intercambio de mejores prácticas en mallas curriculares de capacitación. Entre muchas publicaciones, INTERPOL tiene una de estándares globales para combatir la corrupción. El objetivo de estos códigos y protocolos es el de promover y reforzar medidas para la prevención, detección y castigo de la corrupción en las fuerzas y servicios policiales dentro del territorio nacional, y de facilitar que se pueda procesar judicialmente a agentes de policía, u otros empleados cuando existan indicios de prácticas corruptas.⁵⁶³

⁵⁶¹ Ibid, p.172

⁵⁶² Ibid, p.174

⁵⁶³ <http://www.interpol.int/Media/Files/Crime-areas/Corruption/Global-standards-to-combat-corruption-in-police-forces>

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

g) Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF)⁵⁶⁴

Es una fundación internacional cuya misión es ayudar a la comunidad internacional en la búsqueda de la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El Centro ofrece asesoría, programas de asistencia práctica, desarrolla y promueve normas y estándares, lleva a cabo la investigación de políticas a medida, e identifica buenas prácticas y recomendaciones para promover la gobernabilidad democrática del sector de seguridad. DCAF se creó en el año 2000 por iniciativa del gobierno suizo y se guía por los principios de neutralidad, imparcialidad, sensibilidad de género y apropiación local. El trabajo de DCAF se basa en el reconocimiento de que la seguridad, el desarrollo y el Estado de Derecho son condiciones esenciales para una paz sostenible. DCAF tiene oficinas centrales en Ginebra, oficinas permanentes en Beirut, Bruselas, Ljubljana, Ramallah y Túnez. El Centro cuenta con más de 150 personas de más de 30 países. La Fundación DCAF comprende actualmente 62 Estados miembros de todo el mundo.

DCAF tiene diez programas principales: 1) vigilancia parlamentaria (elaboración de normativas y asesoría para aumentar capacidades); 2) reforma del sistema de defensa (transparencia y rendición de cuentas); 3) gobernanza de inteligencia (fortalecimiento de marcos legales y capacidades institucionales de vigilancia); 4) gobernanza de la seguridad privada (mecanismos de vigilancia al sector comercial de seguridad); 5) género y seguridad (equidad en el reclutamiento y promoción en las fuerzas de seguridad); 6) derechos humanos y Estado de Derecho; 7) asilo, migración y contra estrategias para el tráfico de seres humanos; 8) negocios y la reforma del sector de seguridad – *Security Sector Reform*– (cómo las compañías se comprometen con el público y la seguridad privada en ambientes complejos)⁵⁶⁵; 9) programa de instituciones

⁵⁶⁴ The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF <http://www.dcaf.ch/>

⁵⁶⁵ DCAF parte de la consideración que los actores privados desempeñan distintos papeles en la provisión de seguridad y pueden reforzar o llenar los vacíos en ésta. Sin embargo, en contextos de fragilidad en la gestión del sector de seguridad es débil, los actores de la seguridad privada que no están sujetos a la vigilancia democrática pueden debilitar la seguridad del Estado y sus ciudadanos. Esta industria de seguridad comercial es global y abarca desde grandes corporaciones multinacionales a las empresas locales a pequeña escala. Las empresas militares y de seguridad privada (EMSP) son un segmento particular que proporciona una gama de servicios con un enfoque en situaciones de conflicto y posconflicto. DCAF se centra en tres dimensiones: la promoción de un marco jurídico y normativo eficaz a través de la regulación de las empresas de seguridad privadas nacionales e internacionales; el apoyo de mecanismos de supervisión innovadores para la industria de la seguridad privada, tanto a nivel nacional e internacional, y el fortalecimiento de las capacidades de los actores internacionales y nacionales de seguridad en el ámbito de la gobernanza de la seguridad privada. <http://www.dcaf.ch/Programmes/Private-Security-Governance>

Magdalena Alcocer Vega

de seguridad (investigación académica para recomendaciones de políticas), y 10) policía y gestión de fronteras. En este último programa, DCAF trabaja con las fuerzas de policía para promover la rendición de cuentas democrática, los derechos humanos y el principio de igualdad ante la ley. El programa se centra en ayudar a los Estados a moverse de estructuras de confrontación de defensa a organizaciones de seguridad fronteriza de cooperación modernas. Los propósitos son:

- El rediseño de marcos legales e institucionales para la supervisión democrática y la rendición de cuentas de las fuerzas policiales.
- Fomentar la orientación al servicio, la transparencia y la rendición de cuentas de las fuerzas policiales, la mejora del respeto de las fuerzas de policía por el Estado de Derecho y los derechos humanos, y la incorporación de las cuestiones de género.
- Fortalecimiento de la capacidad institucional de las estructuras de gestión de la policía, como los Ministerios del Interior.
- Contribuir a la promulgación y aplicación de estándares de gestión integrada de fronteras de la Unión Europea (UE) y la asistencia a los Estados participantes en el sudeste de Europa para crear organizaciones de seguridad fronterizas modernas, compatibles con la UE.
- Fortalecimiento de la cooperación policial transfronteriza regional.

Los estándares, principios y mejores prácticas desarrollados en esta sección expresan lo que Marenin señaló de una idea común de lo que es el mantenimiento del orden democrático, basado en la responsabilidad fundamental de la protección de derechos humanos, con tres objetivos concretos: la rendición de cuentas, la profesionalización y la legitimación. Estos marcos de referencia han expresado criterios para guiar la conducta, fomentar la representatividad en cuanto a la composición del personal policial; promover la integridad personal a través de un reclutamiento; capacitación; establecer procedimientos de promoción y de sanción; de la transparencia en todas las operaciones que no estén basadas en información legítimamente protegida; sensibilidad a la diversidad de identidades sociales; intereses culturales y valores no dominantes en la sociedad; orientación de servicio público y un compromiso con el Estado de Derecho.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Marenin, "Implementing police reforms...", *op cit*, pp. 4-5

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

Marenin plantea que los mecanismos de vigilancia deben ser redefinidos, ya que el mantenimiento del orden plural, multilateral, ya no es tan fácilmente susceptible al control y a la rendición de cuentas en una policía Estado céntrica. El espacio del desarrollo de la actuación policial dejó de ser únicamente de los Estados nacionales para ampliarse a otros espacios, lo que ha tenido efectos en el papel de la policía y por ende, en la sociedad. Uno de estos ejemplos se materializa en el hecho que los Estados Unidos de América, tienen contratistas privados para el reclutamiento, entrenamiento, envío de efectivos de contingentes de CIVPOL (U.S. Civilian Police) en operaciones de mantenimiento de paz.

El mantenimiento del orden se desarrolla debajo del Estado, por prácticas privadas, comerciales y comunitarias, encima del Estado por conexiones internacionales y transnacionales entre los Estados, organizaciones policiales, asociaciones profesionales y grupos cívicos a través de una variedad de mecanismos institucionalizados y de políticas.⁵⁶⁷ En este sentido, DCAF establece asesoría para la implementación de un marco jurídico para la regulación de las empresas de seguridad privadas nacionales e internacionales, el apoyo de mecanismos de supervisión, y el fortalecimiento de las capacidades de los actores internacionales y nacionales de seguridad en el ámbito de la gobernanza de la seguridad privada.

6.3 Casos de actuación de la Policía Federal

La reforma de la Policía Federal (PF) generó la construcción de capacidades institucionales en un tiempo muy reducido. Entre los elementos más visibles de la reforma estuvo el aumento exponencial del estado de fuerza, el equipamiento físico y tecnológico, un sistema profesional de carrera que incluyó una formación inicial de seis meses, el establecimiento de una Unidad de Asuntos Internos, la elaboración de perfiles de puesto y de procedimientos sistemáticos de operación.

La publicación de protocolos administrativos para regular la actuación de los policías en el empleo de la fuerza y armas de fuego, los lineamientos para poner a disposición a personas y objetos y la regulación de indicios y cadena de custodia se llevó a cabo en abril de 2012, a meses de terminar la administración y de las elecciones presidenciales. Salgado subraya que no hay

⁵⁶⁷ Marenin, "Building a Global Police Studies Community", *op cit*, pp.102-103

Magdalena Alcocer Vega

estándares institucionales para el respeto de derechos civiles, particularmente en lo concerniente a detenciones y debido proceso y que hay una falta de esfuerzo general para generar estándares policiales que respondan a los diferentes mandatos y necesidades de más de 2.000 departamentos de policía en México.⁵⁶⁸

Las reformas en la PF estuvieron orientadas a desarrollar las capacidades operativas ante la urgencia de mostrar resultados rápidos en una coyuntura de inseguridad y violencia en el país a lo largo del territorio nacional, para enfrentar al crimen organizado. La profesionalización y la capacitación de casi treinta mil personas, si se toma en cuenta que la PF comenzó a operar con casi seis mil elementos, requirieron de muchos recursos. De acuerdo con Tudela el ingreso de grandes contingentes de nuevos reclutas presenta desafíos logísticos y de garantizar y supervisar la calidad del entrenamiento ya que el número de policías no se traduce en un menor porcentaje de victimización o delitos en la sociedad, porque son más importantes las estrategias policiales.⁵⁶⁹ Hay una relación en que a mayor victimización por delitos, menor confianza en las instituciones, es decir, una relación inversa entre la victimización y la confianza en la policía, de acuerdo con el autor. Asimismo, Tudela señala que cuando hay mayor corrupción, al mismo tiempo hay mayor inseguridad, es decir, el abuso policial y/o colusión con el crimen son factores que inciden en la inseguridad. Por último, este autor destaca que a mayor calidad en la relación entre el policía y el ciudadano, mayor sensación o sentimiento de seguridad (subjetiva), esto es, la confianza en la policía y la valoración de su labor depende menos de la victimización que de la calidad de la interacción de la policía con los ciudadanos en los territorios.⁵⁷⁰

En México hay una larga historia de abusos policiales en contra de civiles. Al terminar la gestión del ex Presidente Calderón se iniciaron 7,136 investigaciones del área de Asuntos Internos de la Policía Federal y junto a estas denuncias se encontraban otras 7,480 investigaciones que iniciaron entre 2007 y 2010.⁵⁷¹

⁵⁶⁸ Salgado, Juan. Policing standards in Mexico: shortcomings, achievements and the way forward Woodrow Wilson Center May 21st, 2013 véase http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/juan_salgado.pdf

⁵⁶⁹ Tudela, “Aportes Recientes para un mejor desempeño policial...” *op cit*, p.77

⁵⁷⁰ Seminario Internacional “Seguridad democrática y derechos humanos”, 20 de julio de 2012, Instituto Nacional de Derechos Humanos-Mercosur IPPDH-Naciones Unidas, Chile, 2012, p.116 véase <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/funcion-policial-y-derechos-humanos-estandares-problemas-y-mejora-continua/?lang=en>

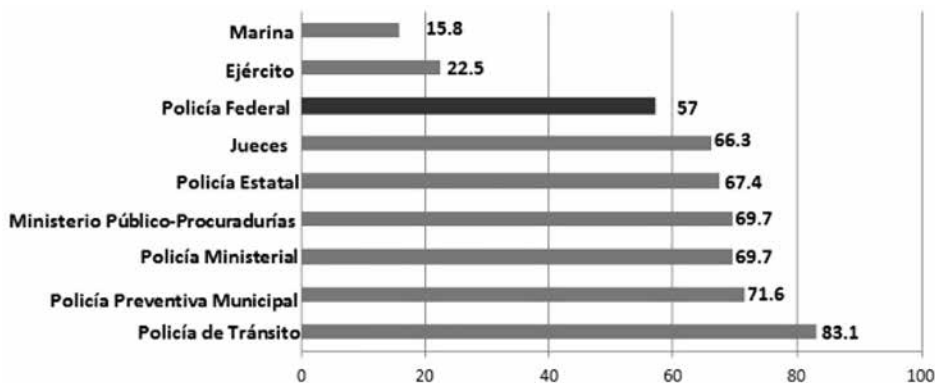
⁵⁷¹ <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/201945.html>

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

En cuanto a los derechos humanos las denuncias se incrementaron en los últimos tres años del sexenio, de 2010 a 2012 como puede apreciarse en la gráfica anterior.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (ENVIPE) sobre Seguridad Pública 2012 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población considera que la Marina es la institución menos corrupta y la peor calificada es la Policía de Tránsito. La Policía Federal se acerca al promedio de la desconfianza.⁵⁷² A nivel internacional, el Barómetro de Corrupción Global de *Transparencia Internacional* 2010/2011 ubica a México en el primer lugar al igual que a Venezuela y responde a la pregunta de qué tan corrupta es la policía para los ciudadanos, seguidos de El Salvador, Brasil, Colombia, Bolivia y Argentina.⁵⁷³

Cuadro 11. Nivel de percepción sobre la corrupción en las autoridades ENVIPE 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVIPE 2012, Comunicado de Prensa, P. 18

En el *Informe de Latinobarómetro 2011*, se indica que la diferencia entre la exigencia de los derechos y el cumplimiento de las leyes alcanza un 16% en la región de América Latina, es decir que hay un 16% de personas dispuestas a exigir derechos pero no dispuestas a cumplir con sus obligaciones y este

⁵⁷² <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/default.aspx>

⁵⁷³ *Arresting Corruption in the Police-The global experience of Police Corruption Reform Efforts*, Transparency International UK, 2012, p.6 en <http://www.ti-defence.org/publications/20-category-publications/publications-dsp/72-dsp-pubs-arresting-corruption-police-es.html>

Magdalena Alcocer Vega

problema central de la cultura cívica se produce por la percepción de injusticia en la distribución del poder y el ingreso. En la tabla tomo como referencia el país calificado con mayor puntaje, es decir, de acuerdo con Latinobarómetro, el de mayor cultura cívica que es Uruguay, y a México situado a sólo un lugar de Perú (Bolivia en medio) puntuado como el más bajo en este rubro.

Cuadro 12. Resumen de actitudes hacia la Cultura Cívica 2011

	Los ciudadanos cumplen con la ley	Los ciudadanos exigen sus derechos	Los ciudadanos son conscientes de sus obligaciones y deberes	Diferencia entre exigen derechos y las obligaciones	Grupos que cumplen menos con la ley. "Aquí los ricos".
Uruguay	54	68	55	13	54
México	19	53	28	25	61
Perú	12	38	17	21	64
Latinoamérica	31	54	38	16	63

Fuente: Informe Latinobarómetro 2011, p. 60

A continuación se exponen tres casos de actuación de la PF que se registraron al final de la gestión del ex Presidente Calderón:

a) Motín de oficiales contra mandos en Ciudad Juárez, Chihuahua

El arresto de un agente federal por posesión de narcóticos, presumiblemente ‘sembrado’ por sus superiores, provocó la rebelión de 248 policías en Ciudad Juárez a principios de agosto de 2010. Los funcionarios sublevados llegaron a arrestar a cuatro de sus jefes, a quienes acusaron de colaboración con el narcotráfico, abusos, extorsiones y de crear un sistema de corrupción interna. Los comandantes denunciados fueron trasladados a la capital, para investigarlos por corrupción y actos indebidos en el desempeño de sus funciones. El detonante del amotinamiento fue la detención de un elemento por delitos contra la salud. El mismo sábado, sus compañeros del Tercer Agrupamiento defendieron su inocencia rebelándose contra sus superiores. El enfrentamiento fue provocado por las denuncias de corrupción contra un comandante de la Policía Federal al que se le acusaba de participar en secuestros, asesinatos y extorsión en Juárez, en la frontera con los Estados

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

Unidos, en la ciudad de El Paso, Texas.⁵⁷⁴ Los insubordinados los sacaron a la fuerza entre golpes y los arrestaron. Los agentes pidieron que la Fiscalía local diera fe del decomiso, pero fue el departamento de Asuntos Internos de la Policía Federal quien se quedó con las tres armas de fuego, cartuchos, pastillas psicotrópicas y envoltorios de cocaína y marihuana. Su misión era proteger a los juarenses de los cárteles de la droga y sustituir a otros agentes locales acusados de haber sido infiltrados por el narcotráfico. Según los agentes, los comandantes les cobraban una cuota de 175 euros para poder trabajar.⁵⁷⁵ Si no pagaban, los chantajeaban o ponían drogas para acusarles de traficantes. Genaro García Luna, dijo que los carteles de la droga invierten alrededor de 98 millones dólares al año en sobornos policiales, y un policía cobra algo menos de 307 dólares al mes.⁵⁷⁶

La Policía Federal “segregó” a un grupo de agentes a los que identificó como “instigadores” de las agresiones a los comandantes que fueron separados de sus cargos por cometer presuntos “actos indebidos” en el desempeño de sus funciones.⁵⁷⁷ El entonces titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, Marco Tulio López informó que para Asuntos Internos la insubordinación contra el mando era considerada un delito grave.

b) Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

El 25 de junio de 2012, tres policías federales antinarcóticos, quienes realizaban un operativo en la Terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), murieron tras enfrentarse a tiros con armas de fuego con un grupo de agentes de la misma corporación asignados a la vigilancia de la terminal aérea. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) dijo en comunicado de prensa que “los dos elementos investigados, al verse descubiertos por la Unidad de Investigación de la Policía Federal realizaron disparos para evitar su captura”.⁵⁷⁸ La SSP señaló que los dos agentes estaban presuntamente vinculados con una red de narcotráfico que operaba en la terminal aérea donde

⁵⁷⁴ <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/08/08/mexico.federal.police/>
<http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/07/policias-federales-protestan-en-ciudad-juarez-por-corrupcion-en-mandos>

⁵⁷⁵ <http://www.ideal.es/granada/v/20100810/mundo/motin-policial-ciudad-juarez-20100810.html>

⁵⁷⁶ <http://www.rtve.es/noticias/20100809/policias-federales-se-amotinan-logran-destitucion-cuatro-mandos-colaboraban-narco/345036.shtml>

⁵⁷⁷ <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/10/politica/009n1pol>

⁵⁷⁸ <http://www.animalpolitico.com/2012/06/reportan-balacera-en-la-terminal-2-del-aicm/> y <http://www.proceso.com.mx/?p=312199>

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

no balizados con la leyenda de la Policía Federal”. La comisionada se refirió de nuevo a las declaraciones de una suboficial, quien dijo que, en efecto, un mando los instruyó en un inicio para que manifestaran que siempre estuvieron uniformados y después cambiarían su versión. En agosto de 2014, el Comisionado Nacional de Seguridad, Monte Alejandro Rubido, afirmó que luego de investigar el caso no se encontraron evidencias de que los policías actuaron por órdenes de algún grupo del crimen organizado, por lo que los agentes federales sólo enfrentan cargos por uso excesivo de la fuerza.⁵⁸²

Los resultados de las entrevistas realizadas para esta investigación, arrojaron que no hubo un desarrollo de estándares para la capacitación. Se generaron perfiles de puesto para la profesionalización de los elementos de acuerdo al cargo y grado, pero la reforma policial no incluyó en el SIDEPOL estándares para la profesionalización y capacitación y para la carrera policial. Hay homologación de procesos a través de las evaluaciones de control de confianza, pero no estándares para la capacitación. Los estándares internacionales expuestos muestran que falta generar estándares de vigilancia y supervisión en la actuación, responsabilización, mejorar el proceso de reclutamiento, selección, formación inicial y continua, carrera policial y estándares para la evaluación de desempeño en la Policía Federal. De acuerdo con los estándares internacionales, el mérito y el desempeño profesional y criterios en condiciones de equidad son lo que generan criterios para ascensos.

Al preguntar en entrevista sobre si la implementación de estándares y la consolidación de un sistema de rendición de cuentas llevarían a mejorar el desempeño policial, Carl Risheim, Director de Programa del ICITAP señaló lo siguiente:

“He tenido la oportunidad de estudiar el desarrollo de entidades policiales por más de 20 años y te puedo decir que es la pieza clave que hace falta. Sin estándares mínimos y un mecanismo de hacer cumplir los estándares simplemente no habrá progreso. Haría énfasis también que se necesitan no sólo estándares para la capacitación, pero para el desarrollo de toda la carrera policial. Desde el momento que entra la institución hasta el día que salga, por cualquier motivo, debe ser guiado por estándares. En los diferentes países que he trabajado he visto buenas iniciativas para profesionalizar cuerpos policiales y algunos se sostienen, pero la gran

⁵⁸² http://www.milenio.com/policia/Caso_Tres_Marias-federales_disparan_a_CIA-un_error_ataque_en_Tres_Marias_0_357564566.html

Magdalena Alcocer Vega

mayoría desaparecen cuando la persona con la idea y convicción se va del cargo. La profesionalización no puede depender sólo de personas, hay que desarrollar sistemas que traspasen las administraciones políticas y que exigen un servicio de calidad. He llegado a la conclusión que el esquema de estándares despolitiza el proceso, las entidades y brinda los elementos necesarios para exigir la justicia que todo ciudadano merece. La segunda parte clave del esquema de estándares y el mecanismo de rendición de cuentas es que la sociedad civil participe en el proceso. Es muy evidente que la sociedad en cuanto se les abren la puerta de la institución y se educan en lo que las entidades están tratando de hacer para desarrollar mejores elementos policiales, ellos cambian su rol de ser sólo críticos (el cual es válido e importante) a ser aliados (*partners*). Ese cambio genera confianza entre la sociedad y las instituciones y no dejan que las entidades regresen a malas prácticas”.⁵⁸³

En el caso de la insubordinación de los elementos contra sus mandos en Ciudad Juárez, no hay documentación pública con relación al desenlace del caso. En mayo de 2010, se había aprobado el Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Es claro que la insubordinación está penalizada al interior de las corporaciones, pero no es menos importante y prioritario atender la corrupción y el abuso ejercido por parte del mando hacia los oficiales. El caso muestra la necesidad de hacer efectivos los mecanismos de supervisión y de rendición de cuentas. Si los casos se manejan sin la oportunidad de dar a conocer a la ciudadanía el resultado de las decisiones de las policías, no hay transparencia en las actividades y como organización se pierde legitimidad y contacto con el público. Las policías más profesionales han desarrollado estándares de protección a testigos. Algunas de las mejores prácticas las ha desarrollado la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), plasmadas en marcos de protección de los informantes, compendio de mejores prácticas y principios rectores aplicables a la legislación.⁵⁸⁴ Si se quiere consolidar un sistema efectivo de rendición de cuentas deben hacerse operativas estas prácticas. Es necesario transitar hacia mecanismos que fomenten la denuncia de prácticas nocivas y corruptas, pero dado el maltrato que reciben muchos oficiales al interior de las corporaciones, esto será imposible sin estándares y leyes que protejan a los informantes.

⁵⁸³ Entrevista realizada el 6 de marzo de 2015.

⁵⁸⁴ <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

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

En el caso del tiroteo en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, se evidenció la corrupción y es lamentable que una investigación encubierta haya terminado con la vida de dos policías y muy preocupante la posibilidad de que también murieran civiles. La prensa da seguimiento a la captura a uno de los culpables del homicidio, pero no hay información en los medios de lo que sucedió con los otros dos elementos que escaparon.

En el caso de Tres Marías, es evidente la falta de utilización de estándares y las fallas en la implementación de protocolos de armas de fuego, de coordinación y de comunicación. Este caso fue mucho mejor manejado en términos mediáticos por la sensibilidad que existe en la relación bilateral con Estados Unidos y llama la atención que si haya habido una explicación pública del resultado de las investigaciones. La presión política para el gobierno mexicano fue evidente y por este motivo, parecería que hubo más información. Esta no debería ser la excepción.

La Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia de los Estados Unidos alentó el establecimiento de altos estándares para la selección de personal policial incluyendo más educación (maestrías, doctorados) y procedimientos de capacitación al hacer mandatorio el establecimiento de las comisiones estatales POST.

Según Walker, cambiar una organización policial está entrelazado con las medidas diseñadas para controlar el comportamiento individual de los oficiales en las calles. Los reportes de uso de la fuerza representaron un mecanismo organizacional que definió nuevos estándares y las estrategias y herramientas de la nueva rendición de cuentas policial que afectaron la cultura de la organización policial. Para cambiar una organización policial se requiere la recolección sistemática y el análisis de la información del desempeño del oficial, ya que esto tiene un impacto en las mejoras organizacionales. Si los criterios del policía para aplicar la ley son bien empleados y de acuerdo con estándares y protocolos se gana legitimidad. Si ocurre lo contrario y la corporación policial apoya malas decisiones, la pierde.

Walker apuntó que ha habido poca investigación en la dinámica de la continuidad de las reformas en el mantenimiento del orden y uno de los grandes retos es que las reformas perduren. Bayley y Marenin señalaron que las reformas policiales se han implementado tradicionalmente sin proveer a

Magdalena Alcocer Vega

los oficiales de explicaciones y la oportunidad para expresar sus puntos de vista. La importancia de la rendición de cuentas debería ser explicada en la formación inicial y continua de la Policía Federal, así como la exploración de la posibilidad de establecer programas específicos como el sistema de intervención temprana, con la oportunidad de que los oficiales hagan preguntas y externen sus críticas. La capacitación necesita explicar cómo esos nuevos programas van a aumentar la calidad de los servicios policiales y cómo les va a hacer la vida más fácil. Ello ayudaría a tener menos incidentes críticos controversiales, menos quejas ciudadanas e investigaciones en asuntos internos, disciplina significativa para aquellos oficiales conocidos por sus compañeros como no profesionales y una mejora en la imagen pública y mayor confianza de la sociedad.

Los estándares deben responder a lo que se conoce en la praxis en la actuación policial, qué funciona y cómo funciona. Deben considerar lo que la policía debería saber en cada rango y establecer un proceso que certifique lo que saben y cómo debe enseñarse para la documentación del conocimiento, aptitudes, habilidades y para que constituya un elemento de criterio sustantivo y equitativo para las promociones. Los estándares, principios y buenas prácticas señalados en este capítulo dan cuenta del acervo generado en la comunidad del conocimiento de lo que Marenin llamó actores de la Comunidad de Política Transnacional: organismos internacionales, fundaciones internacionales, la Unión Europea como órgano supranacional, *think tanks*, organismos no gubernamentales internacionales e implementadores de políticas internacionales para la asistencia de la reforma policial y los policías. Estos actores delinearon normas y principios de referencia para las reformas policiales democráticas en muchos países y se han constituido como elementos comunes para incorporarse a las legislaciones, políticas nacionales y locales. Ungar señaló que en la región latinoamericana se han incorporado los derechos humanos, pero no se ha alterado el énfasis básico en la preparación física y la memorización de las leyes, más que el análisis y la crítica. La incorporación de elementos como la integridad, la cortesía, el respeto y sobre todo en México, las técnicas para la disuasión verbal serían imprescindibles en las mallas curriculares, en vista del profundo distanciamiento entre policías y ciudadanos. En un contexto en que el fenómeno delictivo se ha vuelto más complejo, se requiere de policías profesionales cada vez más especializados y con mayor instrucción en cuestiones tecnológicas y se demanda perfiles con mayor instrucción educativa.

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

Tudela señaló que el desempeño se relaciona con al menos tres elementos: El primero tiene que ver con conductas indebidas, mala conducta y corrupción. Los policías deben ejercer un juicio y criterio en sus actuaciones, es decir, discreción en la actuación policial. Las decisiones que tomen mejoran o perjudican el desempeño. Los estándares son incorporados en las leyes para que sean seguidos, de otra manera son meras recomendaciones. Sin procesos de sanción y de rendición de cuentas, las organizaciones policiales fallan en llevar a cabo su misión.

Los tres casos de actuación de la PF, pusieron al descubierto la falta de profesionalidad en todos los niveles, no sólo operativamente, sino también evidencian las deficiencias al interior de la corporación. El segundo elemento del que Tudela habla es de la evaluación del “rendimiento policial” (operativo, institucional, organizativo) relacionado con la eficiencia y la eficacia. Y el tercer elemento implica una serie de prácticas calificadas como conductas indebidas que afectan la legitimidad de la acción policial relacionada con la inobservancia de principios, buen trato, eficacia y calidad de los servicios. El buen desempeño en esta última línea es el contraste de la acción policial con los códigos de conducta policial en contextos democráticos.

En los tres casos se presentaron conductas indebidas y corrupción, falta de utilización de protocolos y de rendición de cuentas. Los abusos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha documentado y el lugar en el que se coloca a México en los índices de corrupción por Transparencia Internacional son alarmantes. Es indudable que la construcción de capacidades de la Policía Federal para operar, mejoró el cumplimiento de atención de algunos procedimientos y llamadas, recepción de denuncias, pero los casos de actuación abordados, ponen en entredicho la aplicación de la ley, la legalidad, la actuación policial, la profesionalidad, la responsabilidad y lamentablemente evidencian la vulnerabilidad para enfrentar la corrupción. Llama la atención que el mecanismo de control de confianza erigido como la herramienta para blindar a las policías, no haya sido eficaz. Todos los policías implicados en los tres casos aprobaron las evaluaciones de control de confianza. Es impostergable abrir el debate público hacia la construcción de estándares y dar seguimiento detallado a la implementación de las reformas para su consolidación. Las organizaciones que no son capaces de auto evaluarse y emprender acciones correctivas van perdiendo contacto con el público.

Magdalena Alcocer Vega

Marenin, Bayley y Walker señalaron que de nada servirá la capacitación sin estándares y mecanismos de rendición de cuentas y supervisión, aunque existan los mejores instructores. La capacitación por sí misma no genera mayor desempeño en los policías. Sólo la capacitación realista e integrada que combine teoría y praxis y que tome en cuenta que los factores de la cultura policial la desviarán y la incorporación internalizada en los policías de principios democráticos y en todas las políticas y manuales de organización, aunado a la incorporación de estándares de actuación, y con una vigilancia estricta de la rutinización de las prácticas; hará que sea posible que el país tenga policías profesionales con una verdadera carrera policial.

Conclusiones

La reforma de la Policía Federal se tradujo en una serie de cambios en el marco jurídico para dotarla de facultades de investigación delictiva, así como en políticas y procedimientos. Las nuevas facultades de investigación colocaron a las policías como actores centrales en la transición al sistema penal acusatorio, ya que con anterioridad sólo respondían a situaciones de persecución del delito. A partir de 2009, los policías reciben denuncias, practican detenciones en flagrancia, preservan el lugar de los hechos, recopilan información para la prevención e investigación de los delitos, bajo el mando del Ministerio Público. La reforma implicó una transformación que fue histórica y realizada de manera paralela en diversas áreas en un lapso muy corto en comparación con las reformas emprendidas en otras administraciones. Los cambios se concretaron en un aumento de las capacidades técnicas y operativas y en el equipamiento e infraestructura desarrollada. Los mayores retos de la reforma se encuentran en la implementación y consolidación de los cambios.

Los límites de la investigación estuvieron relacionados con la falta de acceso a información que es considerada confidencial en la actual Comisión Nacional de Seguridad es decir, la ex Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Por ello, es que se trató, en la medida de lo posible, de cubrir los vacíos realizando entrevistas con funcionarios con los que colaboré en el proceso de la implementación de los cursos de la Iniciativa Mérida y que hoy siguen en funciones dentro de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS).

Una de las preguntas planteadas en este trabajo fue si la reforma policial generó una profesionalización y capacitación apegada a estándares y mejores prácticas. La profesionalización y la capacitación de la policía deben analizarse como componentes de la reforma policial. El elemento más visible de la reforma de la Policía Federal fue el aumento del estado de fuerza y la creación de su infraestructura operativa. Al inicio del sexenio, la Policía Federal operaba con casi seis mil elementos y la gestión terminó con casi treinta y siete mil policías.

Sin embargo, la profesionalización va más allá de aumentar los efectivos policiales, significa que los policías se comporten de acuerdo con estándares profesionales para su función y reflejados en códigos de conducta

Magdalena Alcocer Vega

internacionales que han sido establecidos, por lo que Marenin llamó la Comunidad de Política Transnacional. Esta comunidad está formada por diversos actores en la arena internacional que han establecido un consenso generalizado sobre los referentes de actuación policial, contextos democráticos plasmados en estándares, buenas prácticas y principios que establecen un marco de referencia para las fuerzas de seguridad y están orientados a mejorar el desempeño en la interacción con los ciudadanos y principalmente a proteger los derechos humanos. Una policía profesional cuenta con mecanismos internos de supervisión y evaluación del desempeño, rendición de cuentas y al exterior mantiene una relación abierta y flexible con la ciudadanía.

La estrategia de profesionalización de la Policía Federal se basó en la construcción del Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL), el Servicio Profesional de Carrera Policial, el Plan Rector de Profesionalización, Régimen Disciplinario y el Sistema Complementario de Seguridad Social. Se crearon perfiles de puesto para la policía de reacción, investigación y prevención. La reforma policial generó criterios de homologación a nivel federal, estatal y municipal para el ingreso y permanencia de los policías, a través de las evaluaciones de control de confianza como un componente del Servicio Profesional de Carrera Policial. En los documentos gubernamentales se estableció que estas evaluaciones asegurarían la detección de elementos nocivos para la institución y que serían utilizadas para medir su desempeño. Estas evaluaciones se componen de pruebas médicas-toxicológicas, psicológicas, poligráficas y de entorno socioeconómico, sin embargo, no miden el desempeño de los policías y constituyen el candado de todos los componentes del desarrollo policial. Estas evaluaciones incluyen el reclutamiento, la selección, el ingreso, la profesionalización, la certificación, asimilación, permanencia, promoción, estímulos y reconocimientos, así como la conclusión del servicio y están centradas a nivel individual y no en la organización. El objetivo de estas evaluaciones fue asegurar la lealtad institucional, pero sin llevar a cabo transformaciones centradas en el cambio organizacional y en la cultura de la corporación. La clave para cambiar cualquier aspecto en la policía es la gerencia; el cambio organizacional no ocurre cambiando el personal, porque se requiere cambiar el sistema y la cultura de una organización. Esto incluye los procedimientos de rutina de la evaluación del desempeño del oficial y para hacer decisiones de promoción. El hecho de reclutar y capacitar personal nuevo no es suficiente para atraer la reforma. Los beneficios de ambos se pierden si no son reforzados por sistemas

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

gerenciales. El personal debe ser evaluado en términos de su desempeño con respecto a la reforma del programa y éste debe reflejarse en las promociones, asignaciones y alzas de sueldos.

Se analizó que la institucionalización de la reforma policial debe ser el objetivo final del cambio organizacional y ello ocurre cuando la reforma se vuelve una forma rutinaria de conducción de las labores de la policía y cuando ciertos valores, normas y estructuras son incorporados en la organización. Esto requiere que la corporación demuestre un compromiso continuo con la reforma. La capacitación es el elemento más importante para el establecimiento del proceso de cambio organizacional y si ésta no es suficiente, los nuevos reclutas actuarían en la manera en que creen que los oficiales deberían actuar, lo cual podría reflejar viejos estereotipos. Sin duda, es necesario fortalecer la gobernanza policial en términos de una clara elaboración de políticas y su implementación, la determinación de prioridades y estrategias, el desarrollo de estándares y disciplina interna y esto incluye la interacción con el gobierno y otros cuerpos externos de la rendición de cuentas.

En suma, la Policía Federal estableció perfiles de puesto en la carrera policial, y un esquema de estándares de competencia para el desarrollo de habilidades; sin embargo, la reforma no generó una capacitación apegada a estándares y mejores prácticas, porque el desarrollo policial está atado al sistema de evaluaciones de control de confianza para el reclutamiento, selección, ingreso, profesionalización y permanencia en la institución. A través de las entrevistas, se pudo constatar que el SIDEPOL no tiene una capacitación apegada a estándares y mejores prácticas, que tampoco evalúa el impacto de la capacitación con indicadores cualitativos que vayan más allá del cumplimiento de labores, y no se desarrollaron estándares para generar procesos basados en el mérito y en igualdad de condiciones en los procesos de ascenso en la jerarquía policial. El desarrollo de los estándares y los mecanismos para que éstos se cumplan para toda la carrera policial es uno de los temas pendientes de desarrollar en la Policía Federal.

Otra de las preguntas de este trabajo fue si la capacitación internacional de la Iniciativa Mérida incidió en la reforma de la Policía Federal. La capacitación internacional con cooperación de distintas agencias estadounidenses fue parte de la asistencia para la reforma policial en el marco de la Iniciativa Mérida. Se analizó que los informes del Gobierno y del Congreso mexicano

Magdalena Alcocer Vega

y estadounidense hacen mención del número de cursos impartidos, pero no contienen una descripción de cómo se mide el impacto de la capacitación. La Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos (GAO), agencia independiente del Gobierno de los Estados Unidos que provee de auditorías al Congreso, señaló la falta de desarrollo de indicadores de desempeño en los documentos estratégicos del Departamento de Estado, quien estuvo a cargo de la implementación para medir el impacto de la Iniciativa Mérida.

La GAO destacó que las medidas de desempeño no se alineaban con los objetivos estratégicos, no establecían blancos medibles e indicadores y no medían el resultado a alcanzar en el largo plazo. Se mencionó que los reportes sólo medían los objetivos de corto plazo en cuantificaciones de equipos o de cursos realizados, pero no medían el impacto de la capacitación y si ésta había sido utilizada exitosamente. El centro de la asistencia para la reforma policial no fue la reforma democrática, sino el aumento de capacidades técnicas y operativas que se reflejaron en la donación de equipo y en el entrenamiento policial.

Por otro lado, el informe de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados que auditó el Programa de la Iniciativa Mérida, estuvo ceñido únicamente a reportar que los cursos y los equipos se hubieran entregado en tiempo, pero no tuvo un mayor alcance en términos de señalar la necesidad de que la Policía Federal realizara una evaluación de los impactos de la cooperación internacional. Un factor relevante para poder dimensionar la capacitación internacional es el hecho que las contribuciones de México en el presupuesto para la reforma policial fueron mucho mayores en comparación con los recursos de la Iniciativa Mérida. En la investigación se señaló que el gasto en seguridad pública se incrementó hasta siete veces del periodo 2000–2005 al periodo 2005–2010.⁵⁸⁵ Y se estimó que por cada dólar americano gastado, México contribuyó con trece dólares en los objetivos comunes de la Iniciativa Mérida.⁵⁸⁶ Sin duda, los esfuerzos de recursos invertidos del Gobierno mexicano fueron mayores en la reforma de la Policía Federal.

Por otro lado, la implementación de la capacitación internacional se enfrentó con obstáculos señalados en las entrevistas, por funcionarios de México y de los Estados Unidos de América. Por el lado mexicano, se establecieron

⁵⁸⁵ De la Barreda, *op cit*, p.13

⁵⁸⁶ Judicial and Police Reforms in Mexico, *op cit*, p.4

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

razones de una carencia de orden en la cooperación para la capacitación y la falta de alineación de los cursos internacionales con el Programa Rector de Profesionalización. Del lado estadounidense, se apuntó que la percepción fue que la prioridad del gobierno mexicano no estaba centrada en el desarrollo policial en los tres niveles de gobierno, sino en la contención de las crisis de seguridad que se dieron en diferentes regiones del país.

Con base en los argumentos señalados, faltaron elementos sustentados en evidencia fáctica para determinar la incidencia de la capacitación internacional en la reforma de la Policía Federal. Los cursos sirvieron a muchos funcionarios y en las entrevistas se señalaron algunos logros como las certificaciones en el área de lavado de activos y explosivos. Sin embargo, se invirtieron recursos en muchos otros, en los que la Policía Federal invirtió para su capacitación y que no siguen laborando en la institución; aquí, de nuevo el argumento de establecer estándares para la carrera policial con miras a la selección de personal para el largo plazo, y generar experiencia y conocimiento para la propia organización, reducir la rotación del personal y lograr que las inversiones en la profesionalización se queden en la institución y no para beneficio personal de algunos.

Sin duda, los cursos internacionales enriquecen la formación de los policías, pero como señaló el Director de Programa Internacional de Asistencia para la Formación en Investigaciones Criminales (ICITAP), se debe formar experiencia con oficiales en el largo plazo, y ello se logrará cuando la carrera policial esté consolidada y ofrezca un modo de vida atractivo para los policías y sus familias. El gran reto está en que los Gobiernos de México y de los Estados Unidos asuman corresponsablemente el desarrollo de mecanismos de evaluación de la cooperación internacional y del impacto de la capacitación internacional de manera estratégica.

Otra pregunta de este trabajo se centró en si la profesionalización y la capacitación internacional de la Policía Federal incidieron en un mejor desempeño de los elementos. A lo largo de este trabajo se señaló que el desempeño es multidimensional y no sólo depende de la capacitación. La investigación ha mostrado que la capacitación por sí misma no asegura un buen desempeño policial porque éste se relaciona con ambientes laborales y con la cultura organizacional. Se asume la premisa de que a mayor formación policial, mayor desempeño; sin embargo, la formación inicial de

Magdalena Alcocer Vega

los oficiales sólo constituye una pequeña experiencia en la vida del policía, ya que cuando termina su proceso como candidato a la policía comienza un proceso de socialización que si no está reforzado por políticas que estén basadas en prácticas democráticas, impedirá que el oficial se desempeñe de acuerdo con los valores que le fueron enseñados. La capacitación tiene que ir acompañada de un sistema robusto de rendición de cuentas y de supervisión para ser eficaz. La rendición de cuentas va relacionada con la medición del desempeño individual a través de las conductas del oficial y con la medición del servicio policial provisto. Por esta razón, la discusión en la investigación hizo énfasis en los planteamientos de Bayley y Walker, quienes colocan el cambio organizacional y la gerencia como piezas clave para la institucionalización de la reforma y para la transformación de la organización a través de sistemas de recompensas y promociones como una manera de lograr el cambio organizacional. Esto incluye la evaluación del desempeño del oficial y para efectuar decisiones sobre promociones de ascensos. La evaluación del desempeño debe medir el trabajo lo que se realiza en el trato con la ciudadanía, en su conducta con sus superiores y con compañeros de trabajo, al interior y al exterior de las policías. Las evaluaciones de control de confianza no miden estos factores. Las promociones deben estar basadas en el mérito y las evaluaciones de desempeño deberían dar resultados de cómo los oficiales se desempeñan de acuerdo con los nuevos valores y que tan familiarizados están con lo que se espera de ellos.

Los mecanismos de ascenso en la jerarquía policial no están institucionalizados en muchos países de la región latinoamericana, y la Policía Federal no es la excepción. Las entrevistas muestran que los ascensos obedecen a criterios no institucionales, sino al arbitrio del mando y de relaciones personales debido a que prevalecen prácticas informales, porque la reforma no se tradujo en un cambio organizacional a través de la incorporación de normas democráticas. En el período de investigación no alcanzaron a consolidarse los mecanismos de rendición de cuentas en las áreas de Asuntos Internos y de Régimen Disciplinario al interior de la Policía Federal. El aumento de las denuncias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el área de Asuntos Internos en los últimos años de la administración, dejaron ver el enorme camino que existe para que la supervisión de los oficiales sea eficaz y a la vez se desarrollen mecanismos de vinculación con los ciudadanos para legitimar sus acciones.

Por otro lado, si se atienden los criterios para el desempeño policial los tres casos de actuación de la PF desarrollados en la investigación, evidencian

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

conductas indebidas y corrupción, perjudicando el buen desempeño. Los tres casos mostraron una falta de apego a códigos de buena conducta, un mal empleo de las armas de fuego, la falta de seguimiento, utilización y coordinación de protocolos y se mostraron los escasos controles a los que están sujetos los policías.

Los casos de actuación de la Policía Federal dejaron ver que la corporación incumplió su mandato legal de “proteger y servir a la comunidad”, y que no se alcanzaron los objetivos de la función policial para que el desempeño y la calidad de su actuación se volviera un valor en sí mismo reflejado en la deontología policial, el ethos de la organización y el profesionalismo.

En cuanto a la evaluación de la capacitación, la investigación muestra que los documentos gubernamentales de México reportan número de cursos impartidos y una lógica de evaluar cuantitativamente el cumplimiento de labores. Sin embargo, no se evalúan sus impactos. Hay una falta de preocupación por llevar a cabo un ejercicio serio y abierto a agentes externos para realizar una evaluación basada no sólo en elementos cuantitativos, sino en la medición de elementos cualitativos para el desarrollo de la carrera policial. En una de las entrevistas, se señaló que no existen medidas para la evaluación de la formación inicial y continua de los policías. La capacitación internacional se encuentra dentro de la formación continua y es considerada curso de especialización.

La medición del impacto de la capacitación requiere un análisis más fino que el reporte cuantitativo de cursos impartidos. Tudela señalaba que no sólo es importante saber que la policía cumple su mandato, sino la forma en que lo hace. La medición del desempeño policial se realiza a través de un número limitado de indicadores (número de detenciones, patrullajes, etc) y ello resulta insuficiente, ya que es necesaria la incorporación de estándares para establecer directrices y criterios para incluir los referentes de comportamiento y de actuación de los policías en la operación. Desempeño policial implica eficacia, calidad y profesionalismo en el trato y servicio a las personas.

El modelo cualitativo de evaluación del impacto de la capacitación realizado en Alemania por la Policía de Investigación Criminal *Bundeskriminalamt* (BKA) es un ejemplo para llevar a cabo una evaluación a través de una metodología cualitativa, con encuestas que detectan la satisfacción con los

Magdalena Alcocer Vega

cursos de los policías al realizar evaluación de contenidos y docentes, de evaluar en un segundo momento la transferencia del conocimiento en el largo plazo. De este modo, no sólo se realizan mejoras en la capacitación dentro de la organización, sino que se identifican los factores que inhiben el aprendizaje y su aplicabilidad. Es imprescindible tomar en cuenta las opiniones y críticas al interior de los policías, como de los agentes encargados de operar las reformas instrumentadas.

Este modelo posee esa cualidad y sin una formación que tome en cuenta lo que sucede en las calles en la operación de los policías, no puede ser efectiva.

La capacitación y la educación policial se extendieron alrededor del mundo durante el siglo veinte y fueron vistos como los pilares de la profesionalización y la modernización. La capacitación ha sido un componente muy importante de la administración policial como herramienta clave para el cambio organizacional, con impactos en el desempeño individual de los policías, en la relación del policía con la ciudadanía, y en las estrategias encaminadas a que la organización policial tuviera un mejor desempeño administrativo, técnico y social para la provisión de servicios. En la parte externa, la capacitación fue vista como un modo de corregir la mala conducta policial y para reformar la corporación. A nivel internacional, la capacitación fue utilizada para mejorar las habilidades policiales y como un vehículo para exportar estándares, mejores prácticas y principios democráticos a través de esquemas de cooperación internacional para las reformas policiales.

Marenin argumentó que el conocimiento teórico y empírico de la implementación para el mantenimiento del orden democrático debería estar integrado en estudios policiales más convencionales, y afirma que “estamos en una etapa de reproducción del conocimiento en la que se necesita un giro desde la disciplina académica etiquetada como “estudios policiales” – “*police studies*” – a una más inclusiva en el campo de estudio del mantenimiento del orden policial – “*policing studies*”–.⁵⁸⁷ Los estudios policiales (académicos) no han reconocido la validez de los estudios del mantenimiento del orden que se realizan en otras comunidades. El cambio de enfoque y de campo de estudio, de estudios policiales a estudios de mantenimiento del orden, colocará el objetivo de expandir el espacio del mantenimiento del orden en las prácticas intelectuales apropiadas para el campo de estudio. Marenin señaló

⁵⁸⁷ Marenin, “Implementing police reforms...”, *op. cit.*, p.4

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

que la “Comunidad Global de Estudios Policiales” ya existe, en la que los académicos son sólo un elemento sectorial y los estudios que producen las comunidades régimen señaladas en la investigación (centros académicos, *think tanks*, hacedores de políticas, organizaciones no gubernamentales y consultores y la policía) producen estudios del mantenimiento del orden que necesitan ser incorporados e incluidos en el cuerpo de conocimiento de todos los aspectos de la actuación policial. De esta manera, se incorporaron a esta investigación muchos artículos producidos por las comunidades régimen nivel internacional y las entrevistas reflejan las opiniones de los implementadores de la reforma policial a nivel nacional y de los de la asistencia internacional para esta última.

El enfoque de rendición de cuentas de Marenin, lleva al cuestionamiento sobre la vigilancia de otros proveedores de seguridad que no responden al Estado. Estos realizan sus operaciones o ventas y son consultoras internacionales que proveen entrenamiento policial, empresas privadas que venden equipos y que actúan en espacios que no corresponden a sus jurisdicciones, lo que hace más difícil la transparencia en el seguimiento de su actuación. Marenin plantea redefinir los mecanismos de vigilancia y considera que la nueva rendición de cuentas reside en la Comunidad de Política Transnacional y en nuevos órdenes policiales creados, únicamente si las normas de régimen son implementadas en el campo y de manera efectiva, es decir, si son integradas en la cultura y la rutina operacional de las prácticas de la policía, ya que todos los actores de esta comunidad crean estándares de efectividad, justicia y trabajo policial de acuerdo con principios democráticos.

El planteamiento de Marenin sobre la rendición de cuentas a nivel transnacional, se relacionó en la investigación con los señalamientos de la Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos (GAO) en el ejercicio de auditar los fondos asignados a la Iniciativa Mérida para México y en emitir recomendaciones para el desarrollo de indicadores de desempeño e impacto en el largo plazo. En la sección de estándares internacionales se habló del trabajo que realiza el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) para desarrollar marcos jurídicos para regular a las empresas de seguridad privada nacionales e internacionales y establecer mecanismos de supervisión. En contextos de fragilidad, la gestión del sector de seguridad es débil y los actores de la seguridad privada que no están sujetos a la vigilancia democrática pueden debilitar la seguridad del Estado y sus

Magdalena Alcocer Vega

ciudadanos. Esta industria de seguridad comercial es global y abarca desde grandes corporaciones multinacionales a las empresas locales a pequeña escala.⁵⁸⁸ De este modo es imprescindible que México también incorpore marcos de regulación de una industria que ha resultado prolífica especialmente en un contexto de inseguridad como el que existe en el país.

La propuesta de Walker sobre “la nueva rendición de cuentas policial” representa un esfuerzo para construir sobre las reformas pasadas y desarrollar nuevas estrategias que aseguren el más alto nivel de profesionalismo en el mantenimiento del orden en los Estados Unidos de América. El argumento central de su planteamiento es que las medidas de rendición de cuentas representan un paquete comprensivo de políticas y procedimientos que interactúan y son interdependientes entre ellos. A lo largo de la investigación, se utilizaron sus planteamientos para centrar que la capacitación es el medio para incidir en las conductas de los oficiales a través de un sistema de intervención temprana para detectar con oportunidad acciones correctivas en los oficiales y en los departamentos de policía.

Las tendencias actuales sobre la profesionalización y la capacitación policial indican que los países están transitando hacia la especialización del conocimiento ante la sofisticación del crimen organizado transnacional. Entre los retos está costear la capacitación en contextos de crisis económicas, lo cual es complicado, ya que en estas circunstancias el primer elemento que se recorta en los presupuestos es la capacitación al interior de las policías. El gran reto está en que las corporaciones establezcan esquemas y sinergias con redes internacionales para poder mitigar los efectos de las constricciones presupuestarias. En el Reino Unido, la discusión se ha centrado en la posibilidad de construir un cuerpo autónomo para la certificación de los policías como profesión. Heslop y White señalaron que la actuación policial no tiene un cuerpo profesional, un sistema de registro, un código de ética, o un cuerpo de especialistas bajo su propio control. El debate de Inglaterra abriría la posibilidad a que lo que se ha considerado por años un oficio, y ahora sea considerada una profesión establecida en un cuerpo de especialistas, como otras profesiones especializadas como la enfermería. Las prácticas policiales tradicionales se han trasladado de operaciones de mantenimiento para la paz y la aplicación de la ley, a otras como la resolución de problemas, la innovación tecnológica, el crimen transnacional y las estrategias para la prevención del

⁵⁸⁸ <http://www.dcaf.ch/Programmes/Private-Security-Governance>

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

crimen. La profesionalización policial está transitando de un sistema que se enfocó en la experiencia, habilidades y competencias a uno basado en la colaboración con instituciones de investigación unidas a redes internacionales.

El debate sobre la constitución de estudios policiales o de la disciplina de la ciencia policial, así como su rol en la educación de la policía, se ha presentado en un buen número de países europeos, pero principalmente en Alemania y los Países Bajos. Las demandas a las fuerzas policiales europeas han abarcado un enfoque más amplio en los grados de estudios como gerencia policial, estrategias policiales y ética. El enfoque multiagencia requerido para la pluralización de la vigilancia a nivel local, nacional e internacional ha hecho que esta asociación sea extremadamente importante. Jaschke y Neidhardt destacan que los desarrollos de las políticas están desembocando en el establecimiento de “una ciencia policial moderna”, como una disciplina académica integrada que dibuja un rango de bases del conocimiento con el propósito de enaltecer el profesionalismo policial.⁵⁸⁹ Este enfoque de un mayor profesionalismo plantea la necesidad de educación académica y capacitación para los futuros líderes policiales. La complejidad de la sociedad, la diversidad de delitos, el crecimiento de la importancia de su prevención requiere que la policía tenga requisitos académicos. La policía en Alemania cambió de una burocracia tradicional que tenía el monopolio del uso de la fuerza a una organización moderna de servicio público. Ello fue de la mano con cambios en la educación policial y la capacitación.

Las direcciones viables de las que pueden partir otras investigaciones en materia de profesionalización policial es enfocarse en el estudio del desarrollo de la carrera policial en países con reformas policiales en consolidación, estudios de experiencias internacionales sobre mecanismos de rendición de cuentas exitosos en América Latina y más propuestas sobre como vencer los obstáculos de las reformas y como superarlos en conjunto con otros actores, desde el establecimiento de controles legislativos eficaces y casos de participación de vigilancia ciudadana a través de mecanismos establecidos de manera formal dentro de las policías.

La consolidación de la carrera policial representa el camino para la transformación en una policía profesional. Bayley, Walker, Skogan, Ungar señalaron que los retos de las reformas están en que los cambios sean duraderos

⁵⁸⁹ Jaschke, *op cit*, pp.303-320.

Magdalena Alcocer Vega

y se mantengan en el largo plazo, para que no se añadan a la larga lista de políticas que fracasaron. La policía será democrática en la medida en que sirva a los gobernados, proteja los derechos humanos, ejerza transparencia en sus actividades y muestre ejercicios permanentes por ganar legitimidad en su interacción con los ciudadanos.

El desarrollo de estándares profesionales y los mecanismos para su cumplimiento, la consolidación de los mecanismos de rendición de cuentas y el estudio impostergable de la formación y capacitación y de las culturas policiales que tomen en cuenta la vida diaria de los policías, así como la implementación del cambio organizacional y el cuidado de la gerencia del personal serán claves en el desarrollo y transformación de la Policía Federal y de las demás policías de México.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio. Raúl Benítez Manaut (Editores) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con democracia (CASEDE)- Open Society, México.
- Arellano Gault, David. Juan Salgado Ibarra, *Policía Federal: Una nueva institución para México*, SSP-CIES, México, 2012.
- Archbold, Carol A., *Policing- A text/reader*, North Dakota State University, Sage Pbn., 2013.
- Arias, Patricia. Héctor Rosada-Granados, Marcelo Fabián Saín, *Reformas Policiales en América Latina- Principios y lineamientos progresistas*, Friedrich Ebert Stiftung- Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, Colombia, 2012.
- Arroyo Juárez, Mario, *Seguridad pública: problemas, redefiniciones y posibles soluciones* en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores) *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F, 2010, p. 85 en http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/257254/766367/file/Políticas_de_seguridad_publica.pdf.
- Azaola, Elena, *Crimen, castigo y violencias en México*, CIESAS, FLACSO, México, D.F, 2009, 335 páginas.
- Azaola, Elena. Marcelo Bergman, *El sistema penitenciario mexicano*, Center for US-Mexican Studies, UC San Diego, 2003. <http://escholarship.org/uc/item/18w2r3h7>
- Bailey, John, *Crimen e impunidad: Las trampas de la seguridad en México*, Debate, México, 2014.
- Bailey, John. Lucía Dammert, “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, No. 1, 2005, pp.133-152.
- Bailey, J. L. Dammert. *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, 2005.
- Bayley, D. H., “Police reform: Who done it?” *Policing & Society: An International Journal of Research and Policy*, 18(1), 2008, p.7
- Bayley, David, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, Washington, D.C, 2001, 126 pp.
- *Policing in Emerging Democracies: Workshop Papers and Highlights*, National Institute of Justice-US Department of Justice-Bureau of

Magdalena Alcocer Vega

- International Narcotics and Law Enforcement Affairs-US Department of State*, Washington D.C., 1995. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/167024.pdf>
- Bayley, David H., Egon Bittner, “Learning the Skills of Policing”, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 47, No. 4, Discretion in Law Enforcement (Autumn), 1984. <http://www.jstor.org/stable/1191686> pp. 35-59
- Bresser Pereira, LC y P. Spink (Eds) *Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder en México*, Penguin Random House, México, 2014.
- Carter, Lycia. Mark Wilson, “Measuring Professionalism of Police Officers”, *The Police Chief, International Association of Chiefs of Police*, Vol. 73, no.8, August 2006. <http://www.policechiefmagazine.org/measuring-professionalism-of-police-officers/>
- Casas Zamora, Kevin. ¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón, Nexos, 1 de marzo de 2011 <http://www.nexos.com.mx/?p=14159>
- Chan, Janet, “Changing Police Culture”, *British Journal of Criminology*, Vol.36, no.1,1996 en Newburn, T. (Ed.), *Policing: Key Readings*, Routledge,Cullompton, Devon: Willan, 2005, pp. 338-363
- Cordner, Gary. Cynthia Shain, “The changing landscape of police education and training”, *Police Practice and Research: An International Journal*, 12:4, 2011.
- Costa, Gino, “La situación de la seguridad ciudadana en América Latina”, *Latin American Working Group Report, Inter-American Dialogue*, 2012. <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF>
- Dammert, Lucía y Liza Zúñiga (Eds), *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*, FLACSO, Santiago de Chile, 2007, 278 p.
- Dooley, Larry M., “Case Study Research and Theory Building.” *Advances in Developing Human Resources*, Vol. 4, No.3, Agosto 2002.
- Davis, Robert, “Análisis comparado de la medición del desempeño policial” en Alvarado, Arturo (coord.) *Indicadores de Seguridad Pública en México: Una discusión conceptual metodológica*, CIES-SSP, México, 2012.
- De la Barreda, Luis, *Hacia una nueva Policía-Diagnóstico y Propuesta, Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH-UNAM)*, UNAM, México, 2013.
- (Coordinador) *Hacia una nueva Policía-Diagnóstico y Propuesta, Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH-UNAM)*,

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

- UNAM, México. 2003, <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/HACIA-UNA-NUEVA-POLIC%C3%8DA-PUDH-UNAM-2013.pdf>
- Feltes, T. "Community-oriented policing in Germany". *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 25(1), 2002, pp. 48-59
- Früling, Hugo. Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso en Alda, Erik. Gustavo Beliz (Editores) ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la Seguridad Ciudadana, Banco Interamericano de Desarrollo (IADB), Washington, DC, 2007, 361 pp.
- Policia Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?, Serie Documentos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile Instituto de Asuntos Públicos, 2003, 36 p.
- García Hernández, Juan Luis. *Policías- El eslabón más frágil de la justicia penal*. <http://proyectojusticia.org/odisea2016/policias/>
- García Luna, Genaro, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, Nostra Ediciones, México, 2010, 129 pp.
- ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? *Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México*, Kansasana Printer, México, 2006.
- Gereben Schaefer, Agnes. Benjamin Bahney, K. Jack Riley, *Security in Mexico-Implications for U.S. Policy Options*, Rand Corporation, 2009. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG876.pdf
- Haberfeld, M., *Critical Issues in Police Training*, Prentice Hall, New Jersey, 2002, 320 pp.
- Haberfeld, Maria R. R.Curtis A. Clarke, Dale L. Sheehan. (Editors) *Police Organization and Training- Innovations in Research and Practice*, Springer, New York, USA, 2012.
- Haberfeld, Maria R. John de Carlo et al. *An Analysis of the White Plains Police Department*, 2012. <http://archive.lohud.com/assets/pdf/BH195377103.PDF>
- Haro, R. D.J., "Reflexión sobre los derechos de los policías en México", *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55, Bogotá, 2013, p. 153-164. http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol55_1/10Reflexion.pdf

Magdalena Alcocer Vega

- Heslop, Richard. David White, “A ‘new police studies’ for a ‘new professional police service’: changes and challenges from a UK perspective”, Paper presented at the *Police Learning: Professionalisation and Partnerships Conference*. The University of Northampton, 2011. <http://www.richardheslop.net/pdf.html>
- Herrera-Lasso, Luis, “Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México”, *Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México*, 2013, 20 pp <http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Luis%20HerreraLasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf>
- Jaschke, Hans-Gerd. K. Neidhardt, “A Modern Police Science as an Integrated Academic Discipline: A Contribution to the debate on its Fundamentals”, *Policing & Society*, Vol.17, December, 2007, pp.303-320.
- Jones, Trevor. “The accountability of Policing” en Newburn, Tim (Ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, 2012, pp.693-725.
- Johnson, Stephen. Johanna Mendelson Froman. K. Bliss, *Police Reform in Latin America*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2012.
- Kratcoski, Peter C. Dilip K. Das (Editors), *Police Education and Training in a Global Society*, Lexington, UK, 2007, Kindle.
- Kühnlein, Sabine, “Transfer Evaluation- A concept intended to optimize practical training within the Federal Criminal Police Office Bundeskriminalamt-BKA”, *International Police Training Journal*, INTERPOL, Issue 3, 2012, p. 3-6 <http://www.interpol.int/Media/Files/INTERPOL-Expertise/Training/International-Police-Training-Journal-Issue-3,-January-2012>.
- López Portillo, Ernesto (2013) México: Los 30 principales problemas de la policía y 15 medidas para superarlos <http://insyde.org.mx/services/mexico-los-30-principales-problemas-de-la-policia-y-15-medidas-para-superarlos/>
- “Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia”, Center for US-Mexican Studies, University of San Diego, 2003. <http://escholarship.org/uc/item/1r11k883>
- “Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia”, Center for US-Mexican Studies, University of San Diego, 2003. <http://escholarship.org/uc/item/1r11k883>

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

- “La asistencia internacional para la reforma policial en México: una alternativa experimental”. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/17.pdf>
- “*La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso de México*”, p. 387-419 en Ambos, K., Colomer, J. L. G., & Vogler, R., *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos: un proyecto internacional de investigación*. Friedrich Ebert Stiftung, 2003. http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component?option=com_docman&Itemid,56/gid,145/lang,de/task,cat_view/
- “La policía en México: Función política y reforma. Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática-Retos para México y Estados Unidos”, *Smith Richardson Foundation*, México, 2000, 43 pp. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>
- Loser, Claudio. Harinder Kohli (Coords.) *Futuro para todos-Acciones inmediatas para México*, Punto de Lectura, México, 2012.
- Manning, Peter K., en Newburn, T. (Ed.), *Policing: Key Readings*, Routledge, Cullompton, Devon: Willan, 2005, p. 191-214.
- Manning, P. K., *Police work: The social organization of policing*, Cambridge, MA: MIT Press, 1977, 430p.
- Marenin, Otwin. “Implementing police reforms: the role of the transnational policy community.” *Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform*, 2007, pp.177-201. <http://libarts.wsu.edu/isic/research/pdf/implementing-police.pdf>
- “Building a Global Police Studies Community”, *Police Quarterly*, 2005 8: 99 <http://pqx.sagepub.com/content/8/1/99.short>
- “Police Training for Democracy”, *Police practice and Research*, 5(2), 2004, p.107-123. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/156142604200190261#UkMZFHrTZs>
- “The goal of democracy in international police assistance programs”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 21 Iss: 1, 1998, pp.159 – 177. <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=872236&show=abstract>
- Marion, Manuel, “La OSCE y la democratización de las Fuerzas de Seguridad, Real Instituto Elcano, Seguridad y Defensa” - ARI N° 148, 2008, p.1 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari148-2008

Magdalena Alcocer Vega

- Mertz K., Catalina, *Experiencia comparada en la organización y administración de fuerzas policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos e Inglaterra y Gales*, Fundación Hanns Seidel- Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile, 2000, 180 hojas <http://www.pazciudadana.cl/wpcontent/uploads/2000/01/experiencia-comparada-fuerzas.pdf>
- Meyer, Maureen, *Mexico's Police Many Reforms, Little Progress*, Washington Office on Latin America (WOLA), 2014. <http://www.wola.org/sites/default/files/Mexicos%20Police.pdf>
- Newburn, Tim (Ed.) *Handbook of Policing*, Routledge, 2012, Kindle.
- Moloeznik, M.P., “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las Fuerzas Armadas Mexicanas”, FLACSO Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 19 (1-2), enero-junio 2005.
- Moloeznik, Marcos, “Seguridad Pública, policía y transición política”, en Suárez de Garay, María Eugenia. José Carlos G. Aguiar (editores), *Policía, Seguridad y Transición Política-Acercamientos al estado del México Contemporáneo, Cuadernos del CEDLA*, Centre for Latin American Studies and Documentation Keizersgracht 397, 1016 EK Amsterdam, 2008.
- Nielson Ziegler, Melissa y Rachel Neild, *De la paz a la gobernabilidad. Reforma policial y la comunidad internacional*. Washington Office on Latin America (WOLA) y Johns Hopkins Nitze School of Advanced International Studies, Washington, 2002. http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Central%20America/Guatemala/Past/security_paz_gobernabilidad_esp%5B1%5D.pdf
- Olivares Ferreto, Edith, *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública en Análisis Político*, Friedrich Ebert Stiftung, México, D.F., 2010. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08125.pdf>
- Olson, Eric, *Six Key Issues in U.S- Mexico Security Cooperation*, Wilson Center, Washington DC, 2008. <http://www.wilsoncenter.org/publication/six-key-issues-us-mexico-security-cooperation>
- Olson, Eric L. El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida, p. 39-46 en Aguayo, Sergio. Raúl Benítez Manaut (Eds), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, D.F., 2012.
- Orrick, Dwayne W., *Best Practices Guide, Developing a Police Department Policy-Procedure Manual-Smaller Police Departments Technical*

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

- Assistance Program*, Bureau of Justice Assistance, Office of Justice Programs U.S. Department of Justice, International Association of Chiefs of Police, 2004. <http://www.theiacp.org/portals/0/pdfs/BP-PolicyProcedures.pdf>
- Paterson, Craig, “Adding value? A review of the international literature on the role of higher education in police training and education”, *Police Practice and Research: An International Journal*, 12:4, 2011, p. 286-297.
- Peláez Ferrusca, Mercedes. “Certificación y profesionalización de la policía” en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores), *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F, 2010, pp. 65-72 http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/257254/766367/file/Políticas_de_seguridad_publica.pdf.
- Pinc, T. M., “Police Reform: a determinant of democracy’s development”, Paper 19, 2010. http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs_2010/19
- Rico, Jose Maria y Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política Integral*, Siglo XXI, México, 2002, p. 18-20.
- Rodríguez Sumano, Abelardo (coordinador), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México-Universidad de Guadalajara, México, 2012, 1016 p.
- Sabet, D. Eric Olson- El régimen disciplinario de la Policía Federal en Székely Pardo, Miguel (Coord), *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La construcción de una Policía Profesional en México*, SSP- CIES (Centro de Investigación y Estudios en Seguridad) México, 2012, p.85-118.
- Sabet, Daniel, “Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles”, *Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration*, Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars-University of San Diego Trans-Border Institute, 2010.
- Sain, Marcelo Fabián, *La reforma policial en América Latina-Una mirada crítica desde el progresismo*, Nueva Sociedad, Venezuela, 2009. http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1246308259.la_reforma_policial_en_america_latina.pdf
- “La educación policial en la Argentina: desafíos y estrategias de cambio”, *Cuadernos de Seguridad*, Dossier: Educación Policial, No. 3, 04-2007.

Magdalena Alcocer Vega

- Salgado Ibarra, Juan, *Documento conceptual metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*. México Estatal, CIDE, PNUD, Num. 8, 2010.
- Salgado, Juan. Policing standards in Mexico: shortcomings, achievements and the way forward Woodrow Wilson Center May 21st, 2013 http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/juan_salgado.pdf
- *Reforma Policial en la Ciudad de México: Avances y Regresión*, Prepared for the conference “Municipal Strategies of Crime Prevention”. Woodrow Wilson International Center for Scholars, December, Washington, DC, 2009, 39 p.
- Sedra, Mark (Editor), *The Future of Security Sector Reform*, CIGI (Centre for International Governance), Canada, 2010, 356 p https://www.cigionline.org/sites/default/files/the_future_of_security_sector_reform.pdf
- Seele, Andrew. Eric L. Olson, *Steady Advances, Slow Results: U.S.- Mexico Security Cooperation After Two Years of the Obama Administration*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, Washington DC, 2011. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/steady_advances_slow_results.pdf
- Seelke, C. R., & Finklea, K. M., *Mexico's New Administration: Priorities and Key Issues in U.S.-Mexican Relations*, Library of Congress, Washington D.C. Congressional Research Service, 2014.
- Sheehan, Dale L. Interpol: An International Perspective on Police Training and Development en Haberfeld, Maria R., R.Curtis A. Clarke, et al. Editors (2012) op cit, p. 169-178
- Sherman, Lawrence W., “Targeting, Testing and Tracking Police Services: The Rise of Evidence-Based Policing, 1975-2025”, Chapter to appear in CRIME AND JUSTICE IN AMERICA, 1975-2025 M. Tonry, Editor. Crime and Justice, Vol. 42 Chicago: University of Chicago Press, 2013, 61 p. http://self.gutenberg.org/articles/eng/Lawrence_W_Sherman
- Silva Forné, Carlos. Verónica Martínez Solares, “Redefiniendo las amenazas: dimensiones de la reforma policial en México”, *Paper presentado en Latin American Studies Association (LASA)*, 2012, 24 pp.
- Sklansky, D. A., “The promise and the perils of police professionalism- *The future of policing*”, London: Routledge, 2013, p. 347. <https://www.law.berkeley.edu/php-programs/faculty/facultyPubsPDF.php?facID=4878&pubID=60>

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

- Skogan, Wesley G., “Why reforms fail?” A paper to be presented at a conference on “Police Reform From The Bottom Up” at the University of California-Berkeley Law School, Octubre 2006. 6 p
- Sullivan, L. E., Rosen, M. S., Habersfeld, M. R., & Schulz, D. M., *Encyclopedia of Law Enforcement*, Sage Pubns, 2005, 543 pp. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/encyclopedia-of-law-enforcement/book225364>
- Székely Pardo, Miguel (Coord), *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La construcción de una Policía Profesional en México*, SSP- CIES (Centro de Investigación y Estudios en Seguridad) México, 2012.
- Tello, N., “Police Reforms: The voice of police and residents in Mexico City”, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22:1, 2011.
- Treviño, Ernesto. Juan Salgado y Angel Kuri, *Acciones y retos en materia de Seguridad Pública-Hacia la rendición de cuentas.*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Serie Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006, No. 9, México, 2005.
- Tudela, Patricio, “Aportes Recientes para un mejor desempeño policial: La Instrucción y su impacto sobre las conductas indebidas”, *Revista de Estudios Policiales*, No. 8, Diciembre, Academia Superior de Estudios Policiales, Chile, 2011, p. 61-96. http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/46691322/Aportes_para_un_mejor_desempeno_policial_La_instruccion_y_su_impacto_sobre_las_conductas_indebidas.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1488080674&Signature=m6R%2BkW17Jv9dNvxnaUwJQmjeoqI%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDesempeno_policial_La_instruccion_y_su.pdf
- Tudela Poblete, Patricio, “La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes”, *Revista Conceptos*, Fundación Paz Ciudadana, Edición 22, 2011, pp.379-404. https://www.researchgate.net/publication/311164955_La_medicion_del_desempeno_policial_en_Chile_consideraciones_sobre_la_calidad_de_los_servicios_y_el_trato_a_victimas_y_denunciantes_2011
- Tudela, Patricio, “Reforma policial, COPy POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad”, Septiembre de 2007. <http://www.policiaedeinvestigacionesdechile.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf>

Magdalena Alcocer Vega

- Ungar, Mark, *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2011, 411 pp.
- Uildriks, Niels (editor), *Policing Insecurity- Police Reform, Security and Human Rights in Latin America*, Lexington Books, UK, 2009.
- Vargas Morgado, Jorge en el artículo “Servidores excluidos del apartado B del artículo 123 Constitucional” Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2458/45.pdf>
- Villalobos García, Luis, “Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas” en URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, FLACSO Sede Ecuador, No.2, Quito, 2007.
- Villoria, Manuel, “Ética postconvencional e instituciones en el servicio público”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117(1), 2007, p.109-140.
- Walker, Samuel. Carol A. Archbold, *The New World of Police Accountability*, Second Ed, SAGE Publications, 2014.
- *The New World of Police Accountability*, SAGE Publications, 2005, p. 477, Kindle.
- Trent Ikerd, *Making Police Reforms Endure: The Keys for Success, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services*, Washington, DC, 2010. http://www.cops.usdoj.gov/files/RIC/Publications/e04106264_policereforms_fin.pdf
- Walsh, D. P., & Conway, V., “Police governance and accountability: overview of current issues”, *Crime, law and social change*, 55(2-3), 2011. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10611-011-9269-6#page-1>
- White, Michael D. Gipsy Escobar, “Making good cops in the twenty-first century: Emerging issues for the effective recruitment, selection and training of police in the United States and abroad”, *International Review of Law, Computers & Technology*, 22:1-2, 2008.
- White, D& R. Heslop, “What is the attraction of nurse training as a model for professional education? An analysis of field and habitus in the construction of curricula for nurse, teacher and police officer training”. *Paper presented at the 5th Critical Perspectives on Professional Learning Conference: University of Leeds*, 13 June 2011, 11pp.
- Yáñez Romero, José Arturo, “La política de capacitación básica de agentes de la Policía Federal Investigadora en México” en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores) *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F., 2010.

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

- “La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora” en Benítez Manaut, Raúl. Abelardo Rodríguez et al (Eds) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, D.F., 2009.
- Yáñez, Arturo, “Policía Preventiva en la Región Central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior”, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego, 2003.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*, CIDAC, México, 2010. <http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/131312/La%20polic%3%ADa%20Mexicana%20dentro%20del%20proceso%20de%20reforma%20del%20sistema%20penal.?version=1.0&t=1353444252000>

Sitios de internet

- <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica>
http://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Failed_state.html
<http://www.popcenter.org/about/?p=whatispop>
http://www.bka.de/EN/Home/homepage__node.html?__nnn=true
http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_es.htm
http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf
<https://www.cepol.europa.eu/index.php?id=1178>
<http://www.idd-lat.org/2013/downloads/idd-lat-2013.pdf>
<http://www.article19.org/pages/es/resource-language.html>
<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/08/71930.php>
<http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2011/11/13/cuantos-policias-necesitamos/>
<http://www.youtube.com/watch?v=wZShhQhkhWc&feature=youtu.be>
http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2012/20120830_NA_Confianza_Instituciones.pdf
http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2012/20120830_NA_Confianza_Instituciones.pdf
<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/08/el-696-de-los-mexicanos-esta-insatisfecho-con-la-policia>
www.socialprogressimperative.org
<http://www.avina.net/esp/10591/incontext-34/>

Magdalena Alcocer Vega

http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf
http://www.socialprogressimperative.org/en/data/spi/countries/MEX#data_table/components/MEX/BRA,COL,VEN,ARG,CHL
<http://www.socialprogressimperative.org/en/data/spi/components/com4#performance/countries/com4/>
http://torresllamas.com/insyde/wp-content/uploads/2013/08/Policia_y_democracia.pdf
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=procuracionjusticia>
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policiacos>
Estrategia 4.1 y 4.4
file:///C:/Users/Administrador/Downloads/memoria_mando_unico.pdf
<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/12/03/mando-unico-policial-y-otras-10-claves-del-nuevo-plan-de-seguridad-de-pena>
<http://www.cronica.com.mx/notas/2009/436344.html>
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/hay-retraso-en-20-estados-del-pais-para-iniciar-juicios-orales-222592.html>
<http://www.animalpolitico.com/2014/11/solo-cuatro-entidades-del-pais-aplican-la-reforma-penal-aprobada-en-2008/>
<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1052/1/images/SEGAVANEVAL311212.pdf>
<http://www.cronica.com.mx/notas/2012/680697.html>
<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/12/03/995625>
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/202795.html>
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/796273.html>
<http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/en/comunicados/665-267>
<http://www.wola.org/>
<http://cesop.blogspot.mx/2012/03/lavado-de-dinero-indicadores-y-acciones.html>
<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2567-para-avanzar-en-el-debate-mundial-sobre-las-drogas-carta-abierta-al-presidente-santos.html>
http://www.huffingtonpost.com/2015/02/26/marijuana-legalization-dc_n_6753554.html
<http://mexico.cnn.com/mundo/2013/12/10/uruguay-aprueba-la-legalizacion-de-la-produccion-y-venta-de-marihuana>

Magdalena Alcocer Vega

- Researchcentresandgroups/mannheim/pdf/policingforabetterbritain.pdf
- Arresting Corruption in the Police, The global experience of police corruption reform efforts, Transparency International UK, Defense and Security Programme, London, 2012, p.10 <http://archive.ti-defence.org/publications/1431-arresting-corruption-in-the-police>
- Principles of Good Policing: Avoiding Violence between Police and Citizens 2003, CRS, U.S. Department of Justice, p.38 <http://www.justice.gov/archive/crs/pubs/principlesofgoodpolicingfinal092003.pdf>
- Manual para educadores en derechos humanos-Cómo evaluar las actividades de capacitación en derechos humanos, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado-Equitas, No.18, Ginebra-Canadá, 2010.
- Review of Police Leadership and Training. Peter Neyroud QPM, Chief Constable, Executive Summary. http://www.metfed.org.uk/support/uploads/1304678523_Neyroud%20Review%20-%20Executive%20summary,%20recommendations%20and%20supporting%20proposals.pdf
- Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., (CIDAC), México. http://www.cidac.org/esp/cont/reportes/indice_de_incidencia_delictiva_y_violencia_2009.php
- La cárcel en México: ¿Para qué? México Evalúa, Agosto 2013 http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf
- Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 1995-2000 <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/345/3.htm?s=iste>
- Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003
- De Atenco a la reforma policial democrática- Una mirada propositiva en clave de reforma policial democrática y derechos humanos. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, AC – Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), AC, 2006, México.
- Community Policing Defined. COPS, U.S. Department of Justice, 2012 <http://www.cops.usdoj.gov/pdf/vets-to-cops/e030917193-CP-Defined.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/22.htm?s>
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> La última modificación se realizó el 29 de octubre de 2013. DOF

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

- Condiciones sociolaborales de los y las policías (2011) Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE) Número 39, 26 de julio de 2011, CDHDF, México. <http://insyde.org.mx/services/5125/>
- Ley de la Policía Federal. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>
- Informe de Rendición de Cuentas SSP 2006-2012, p.61. <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1172139//archivo>
- Reglamento de la Ley de la Policía Federal 2010
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/776309//archivo> Última modificación el 22/08/2014 en el DOF véase http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014
- 8 Delitos Primero, Índice delictivo CIDAC. México, 2013, p.6. CIDAC con datos de denuncia del SNSP; población a partir de estimaciones del Consejo Nacional de Población- CONAPO http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primer_1.pdf
- Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal, Integridad y responsabilidad de la policía, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010. http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crime_prevention/Criminal_Justice_Information_Spanish.pdf
- Handbook on police accountability, oversight and integrity*, United Office on Drugs and Crime (UNODC) Criminal Justice Handbook Series, New York, 2011.
http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf
- Judicial and Police Reforms in Mexico: Essential Building Blocks for a Lawful Society, A Majority Staff Report prepared for the use of the Committee on Foreign Relations United States Senate, One Hundred Twelfth Congress, July 2012.
<http://www.foreign.senate.gov/publications/download/judicial-and-police-reforms-in-mexico-essential-building-blocks-for-a-lawful-society>.
- GAO (United States Government Accountability Office) (2010) Mérida Initiative-The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures. <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>

Magdalena Alcocer Vega

- GAO (United States Government Accountability Office) (2009) Status of Funds for the Mérida Initiative. <http://www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf>
- NEW INFORMATION ABOUT COUNTERNARCOTICS CONTRACTS IN LATIN AMERICA. United States Senate Committee on Homeland Security & Governmental Affairs SUBCOMMITTEE ON CONTRACTING OVERSIGHT. Majority Staff Analysis Prepared for Chairman Claire McCaskill , June 7, 2011, 15 p.
- Amnesty International USA, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, Fundar, Human Rights Watch-Latin America Working Group, Miguel Agustín Pro Juárez Human Rights Center, Robert F. Kennedy Center for Human Rights, Tlachinollan Human Rights Center, Washington Office on Latin America, *Mérida Memo to US Department of State*, 25 de junio de 2012. [www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2012/Merida Memo_June 25 2012 FINAL.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2012/Merida_Memo_June_25_2012_FINAL.pdf) citado
- Auditoría de Desempeño (ASF)11-0-36c00-07-0013, Policía Federal, Carrera Policial, 37 p. http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gobierno/2011_0013_a.pdf
- Observaciones de la ASF (Auditoría Superior de la Federación) a la gestión y uso de recursos, México Evalúa, A.C, Centro de Estudios de Políticas Públicas, Junio 2011. http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_SEG-LOW.pdf
- Auditoría de Desempeño (ASF) 09-0-36100-06-1069, Secretaría de Seguridad Pública, 8 p. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1069_a.pdf
- The Criminal Justice Standards and Goals of the National Advisory Commission Digested from a National Strategy to reduce Crime, 1973. Véase el documento reproducido por Pennsylvania Committee for Criminal Justice Standards and Goals, 1973. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/54466NCJRS.pdf>
- New York State Law Enforcement Accreditation Program, Standards and Compliance Verification Manual, July, 2012. http://www.criminaljustice.ny.gov/ops/docs/accred/standards_and_compliance_verification_manual.pdf
- U.S. Department of Justice, *Principles for promoting police integrity. Examples of promising police practices and policies, 2001*. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf>

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

- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas y directrices complementarias
<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/CodeofConductforlawEnfOfficials-E.pdf>
- The European Code of Police Ethics 2001, Council of Europe
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=223251>
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2008.pdf>
- ACUERDO 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012
- Formación Básica Policial- <http://www.osce.org/secretariat/109933?download=true>
- Guía de Prácticas Democráticas- <http://www.osce.org/spmu/23804>
- Buenas prácticas en la policía comunitaria- <http://www.osce.org/secretariat/32547>
- Global Standards to Combat Corruption in Police Forces
<http://www.interpol.int/Media/Files/Crime-areas/Corruption/Global-standards-to-combat-corruption-in-police-forces>
- Seminario Internacional “Seguridad democrática y derechos humanos”, 20 de julio de 2012, Instituto Nacional de Derechos Humanos-Mercosur IPPDH-Naciones Unidas, Chile, 2012. <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/funcion-policial-y-derechos-humanos-estandares-problemas-y-mejora-continua/?lang=en>
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/default.aspx>

Semblanza

Dra. Ma. Magdalena Alcocer Vega

- Es Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid con distinción “Cum Laude”.
- Tiene un Posgrado en Integración Regional y Relaciones Económicas Internacionales de la Universitat de Barcelona.
- Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana.
- En el sector público trabajó en la ex Secretaría de Seguridad Pública Federal en la Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales.
- Ha sido consultora en comunicación estratégica y ha impartido clases en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en la Universidad Iberoamericana.
- Es miembro de la Red de Especialistas en Seguridad Pública del CIDE.
- Actualmente es Coordinadora de la Licenciatura en Inteligencia Estratégica de la Universidad Anáhuac México.

Magdalena Alcocer Vega

Semblanza
Dr. Patricio Tudela Poblete

Entre los años 1994-1995 fue analista, luego Jefe de Depto. de Planificación (1995-1997) y Jefe de la División de Coordinación Policial (1997-2000) en la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, del Ministerio del Interior (DISPI). Me desempeñé en la Subsecretaría de Interior (2000-2003), en la Policía de Investigaciones de Chile (Plan de Desarrollo Institucional y Planificación Estratégica, 2003-2010). Desde el 2010 soy Director de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana.

He realizado investigaciones en diversas áreas, inicialmente en prehistoria e historia, religión y población indígena, cultura política; y, luego, en políticas públicas y seguridad ciudadana; prevención del delito; análisis criminal; gestión, cultura, corrupción y accountability policial, en asociación con el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC/INAP- Univ. de Chile), el Programa de Seguridad Urbana de la Univ. Alberto Hurtado, con Habitat-Naciones Unidas; el Centro Internacional para la Prevención del Crimen (ICPC-Canadá). También he sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el ámbito académico he sido docente de pregrado (Depto de Antropología, Univ. de Chile, 1995-2012). Integré el claustro del Doctorado en Ciencias Sociales (Univ. de Chile, 2008-2014). Desde el 2001 soy profesor de la Academia Superior de la Policía de Investigaciones de Chile. He dictado clases de postgrado y magister en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (2004-2012) y la Universidad Alberto Hurtado (2005-2016).

Soy miembro de la Asociación Internacional de Analistas Criminales (IACA). He promovido los programas / proyectos de capacitación, modelamiento e instalación de unidades de análisis criminal en policías y fiscalías o procuradurías en América Latina. En el 2012 y el 2016 recibí el premio anual de la IACA.

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

Semblanza Oscar Aarón Santiago Quintos

Es Maestro en Administración Pública y Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Ha desempeñado diversos cargos en el sector de procuración de justicia durante más de quince años. Además ha trabajado como consultor de temas electorales para la Organización de los Estados Americanos (OEA) y participado en diversos foros internacionales entre ellos, la reunión de expertos en recolección de datos y generación de estadísticas delictivas con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) y las Conferencias Internacionales sobre Análisis Delictual, organizadas por la Fundación Paz Ciudadana, en colaboración con la International Association of Crime Analysts (IACA). En 2016, participó como ponente en el “Sexto Taller Internacional de Entrenamiento en Análisis Delictual” celebrado en la Escuela de Investigaciones de Chile (ESCIPO).

Actualmente trabaja en la Administración Pública Federal y es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (FCPYS-UNAM) en materias de soberanía, seguridad nacional, democracia, análisis de coyuntura y geopolítica. Forma parte del claustro de docentes de la Licenciatura en Inteligencia Estratégica de la Universidad Anáhuac. Es investigador invitado de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

Magdalena Alcocer Vega

Semblanza
Dr. Patricio Tudela Poblete

Entre los años 1994-1995 fue analista, luego Jefe de Depto. de Planificación (1995-1997) y Jefe de la División de Coordinación Policial (1997-2000) en la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, del Ministerio del Interior (DISPI). Me desempeñé en la Subsecretaría de Interior (2000-2003), en la Policía de Investigaciones de Chile (Plan de Desarrollo Institucional y Planificación Estratégica, 2003-2010). Desde el 2010 soy Director de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana.

He realizado investigaciones en diversas áreas, inicialmente en prehistoria e historia, religión y población indígena, cultura política; y, luego, en políticas públicas y seguridad ciudadana; prevención del delito; análisis criminal; gestión, cultura, corrupción y accountability policial, en asociación con el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC/INAP- Univ. de Chile), el Programa de Seguridad Urbana de la Univ. Alberto Hurtado, con Habitat-Naciones Unidas; el Centro Internacional para la Prevención del Crimen (ICPC-Canadá). También he sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el ámbito académico he sido docente de pregrado (Depto de Antropología, Univ. de Chile, 1995-2012). Integré el claustro del Doctorado en Ciencias Sociales (Univ. de Chile, 2008-2014). Desde el 2001 soy profesor de la Academia Superior de la Policía de Investigaciones de Chile. He dictado clases de postgrado y magister en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (2004-2012) y la Universidad Alberto Hurtado (2005-2016).

Soy miembro de la Asociación Internacional de Analistas Criminales (IACA). He promovido los programas / proyectos de capacitación, modelamiento e instalación de unidades de análisis criminal en policías y fiscalías o procuradurías en América Latina. En el 2012 y el 2016 recibí el premio anual de la IACA.

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

**Semblanza
Oscar Aarón Santiago Quintos**

Es Maestro en Administración Pública y Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Ha desempeñado diversos cargos en el sector de procuración de justicia durante más de quince años. Además ha trabajado como consultor de temas electorales para la Organización de los Estados Americanos (OEA) y participado en diversos foros internacionales entre ellos, la reunión de expertos en recolección de datos y generación de estadísticas delictivas con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) y las Conferencias Internacionales sobre Análisis Delictual, organizadas por la Fundación Paz Ciudadana, en colaboración con la International Association of Crime Analysts (IACA). En 2016, participó como ponente en el “Sexto Taller Internacional de Entrenamiento en Análisis Delictual” celebrado en la Escuela de Investigaciones de Chile (ESCIPO).

Actualmente trabaja en la Administración Pública Federal y es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (FCPYS-UNAM) en materias de soberanía, seguridad nacional, democracia, análisis de coyuntura y geopolítica. Forma parte del claustro de docentes de la Licenciatura en Inteligencia Estratégica de la Universidad Anáhuac. Es investigador invitado de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

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

Se terminó de imprimir en
Enero de 2019, en los talleres de:

Impresos TEGA, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

67 Años
al servicio
de México

ISBN: 978-607-9026-87-5



9 786079 026875