

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 es 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.