

8 de mayo de 2014

La policía en México: Muchas reformas, pocos avances

Resumen Ejecutivo

Desde la década de los 80, los presidentes mexicanos han tomado medidas para abordar las múltiples deficiencias de la policía. Se ha creado, disuelto y renombrado agencias; cientos de miles de agentes han sido entrenados y depurados; y se ha mejorado y expandido su equipo. No obstante, hoy día las fuerzas policiales de México todavía están plagadas de corrupción, abuso e ineffectividad.

Este informe presenta una visión general de las iniciativas de la reforma policial en las últimas dos décadas y examina por qué, a pesar de múltiples esfuerzos, las fuerzas policiales mexicanas siguen siendo abusivos y corruptos. Examina los cambios estructurales introducidos en el sistema de justicia penal en los últimos años y evalúa las iniciativas federales para apoyar la reforma de las policías estatales y municipales, los intentos de depurar a todos los cuerpos policiales a través de los exámenes de control de confianza y los intentos de fortalecer los mecanismos de supervisión, tales como las unidades de asuntos internos. El informe sostiene que la ausencia de fuertes controles internos y externos sobre la policía ha hecho que los agentes implicados en delitos—que podría ser actos de corrupción hasta violaciones graves a los derechos humanos—tienen pocos incentivos para cambiar sus acciones porque es poco probable que serán investigados y sancionados.

El estudio sostiene además que la reforma policial integral es urgente para revertir la tendencia a militarizar la seguridad pública en el país. El uso de las Fuerzas Armadas en funciones de policía ha crecido de manera constante en México debido a que se ha considerado a las fuerzas policiales como demasiado corruptas y/o mal entrenadas para poder reducir los altos niveles de delincuencia y violencia que se ha visto en los últimos años. Sin embargo, la experiencia de México demuestra que el despliegue de los militares no puede sustituir la construcción de fuerzas policiales que luchan contra el crimen con la confianza y la cooperación de la población. Utilizar soldados para tareas que no corresponden a su formación, y en un contexto en lo cual prevalece la impunidad, también ha dado lugar a violaciones de derechos humanos generalizadas. Por otra parte, el uso de los militares para llevar a cabo funciones que corresponden a las policías conduce a un círculo vicioso: la entrega de las funciones de policía a los militares distrae de la urgente necesidad de reformar las fuerzas policíacas, que a su vez casi garantiza el uso constante de los militares en tareas de seguridad pública.

El presidente actual, Enrique Peña Nieto, ha prometido una nueva estrategia de seguridad con el fin de reducir la violencia y recuperar la confianza de los ciudadanos en sus fuerzas policiales. Sin embargo, como se describe en este informe, su gobierno ha mantenido en gran medida las iniciativas y el modelo policial que fueron puestos en marcha durante el gobierno del presidente anterior, Felipe Calderón. Su gobierno también sigue dependiendo, en gran medida, de los militares para combatir el crimen organizado y garantizar la seguridad pública, como se ha evidenciado en el despliegue de las Fuerzas Armadas en nuevos operativos de seguridad en los estados de Michoacán, Guerrero, Estado de México, y en otros lugares, y no hay planes anunciados para regresar los militares a sus cuarteles.

Analizando los varios esfuerzos realizados para reformar la Policía Federal de México, el informe sostiene que aunque es necesario tener una fuerza civil capaz de reemplazar las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública que actualmente tienen, el gobierno mexicano tendrá que revertir la historia de la Policía Federal de violaciones a los derechos humanos y de corrupción para que esta

agencia sea eficaz en la lucha contra la delincuencia y gane la confianza de la población. El gobierno mexicano ha presentado la Policía Federal como una fuerza moderna, profesional y bien entrenada, y creció bastante entre 2006 y 2012. La Policía Federal también ha recibido un importante apoyo de Estados Unidos a través de su cooperación con México en materia de seguridad. Pero con la necesidad de mostrar resultados en los esfuerzos del gobierno en el combate al crimen organizado y en un ambiente permisivo de abusos, un aumento en el tamaño de la fuerza también ha resultado en altos y persistentes números de denuncias de violaciones a los derechos humanos.

Como se describe en el informe, muchos agentes implicados en violaciones a los derechos humanos en los años anteriores siguen en la fuerza, y hay pocos indicios de que los limitados esfuerzos para aumentar la supervisión de la Policía Federal durante el primer año del gobierno de Peña Nieto han dado lugar a un cambio significativo en el comportamiento de esta fuerza. En una encuesta que fue realizada por varias casas del migrante sobre los abusos contra los migrantes en tránsito durante los primeros seis meses de 2013, que se describe en este informe, la Policía Federal fue la agencia implicada en el mayor número de casos de abuso. Del mismo modo, para 2013, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió 14 recomendaciones relacionadas con violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes de la Policía Federal. En un incidente ocurrido en abril de 2013, agentes de la Policía Federal vestidos de civil dispararon contra dos estudiantes universitarios que se movilizaban en un vehículo en los alrededores de la Ciudad de México, resultando en el fallecimiento de uno de los estudiantes.

El informe también emite una advertencia para el futuro de la asistencia de Estados Unidos. para México en materia de seguridad. Desde 2008 a 2013 (años fiscales), el gobierno de Estados Unidos otorgó más de \$2,1 mil millones de dólares en asistencia en materia de seguridad para México a través de la Iniciativa Mérida. En febrero de 2014, más de \$ 1,2 mil millones de dólares de estos fondos habían sido entregados al gobierno de México en equipo, capacitación y asistencia técnica, principalmente para combatir el crimen organizado, y para programas de apoyo a la prevención de la violencia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. A partir de mayo de 2013, Estados Unidos había impartido cursos de capacitación para más de 19.000 agentes mexicanas de seguridad pública, incluyendo la capacitación de más de 4.500 agentes de la Policía Federal. Estados Unidos también ha otorgado US\$8 millones de dólares en capacitación y equipo para apoyar el sistema de control de confianza para depurar a las fuerzas policiales.

Debido a la importante cantidad de los fondos de la Iniciativa Mérida que han sido asignados para entrenar y equipar a la Policía Federal, Estados Unidos tiene un interés particular en trabajar con el gobierno mexicano para asegurar que esta fuerza no sea socavada por la corrupción y su deficiente desempeño en materia de derechos humanos. El equipo puede ayudar a las fuerzas policiales lograr más victorias tácticas, pero es de poca ayuda para combatir la debilidad de las instituciones mexicanas, que es lo que ha permitido que el crimen organizado florezca y también es la causa de las violaciones a los derechos humanos. Proporcionar más capacitación en derechos humanos para las fuerzas policiales mexicanas también será de poca utilidad si los agentes no creen que serán investigados y sancionados por mala conducta.

Durante su sexenio, el presidente Peña Nieto tiene la oportunidad de cambiar el patrón de violaciones de derechos humanos por parte de la policía mexicana y centrarse en medidas para asegurar que las fuerzas de seguridad de México rinden cuentas para sus acciones. De no hacerlo, perpetuará un círculo vicioso de abusos policiales y un clima de desconfianza entre la policía y la población. Si puede crear una policía fuerte y respetuosa de los derechos humanos que sea capaz de prevenir y combatir el crimen con la confianza de la ciudadanía, el gobierno de Peña Nieto también podría ayudar a revertir la tendencia perniciosa de la militarización de la seguridad pública en el país.

Recomendaciones para el fortalecimiento de la reforma policial en México, en particular en el ámbito de la rendición de cuentas, que se describe en el informe incluyen:

1. Certificar las fuerzas policiales, no sólo los agentes de policía, ya que las prácticas corruptas y abusivas a menudo se fomentan dentro de la propia fuerza policial.
2. Continuar con las reformas al actual sistema y evaluación de control de confianza y garantizar que esta evaluación complemente otros controles internos.
3. Establecer y / o fortalecer las Unidades de Asuntos Internos y de Comisiones de Honor y Justicia al nivel estatal y municipal.
4. Acelerar y mejorar los esfuerzos para que el Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública esté funcionando y los resultados de las evaluaciones y las investigaciones a la policía sean registrados y puestos a disposición de todas las fuerzas policiales.
5. Utilizar como ejemplos iniciativas de reforma policial importantes e innovadoras a nivel estatal y municipal en México y buscar formas de adaptar estas experiencias a otras fuerzas policiales en el país.
6. Crear mecanismos sólidos de control externo para complementar las Unidades de Asuntos Internos y otros mecanismos de disciplina interna de la policía.
7. Fortalecer el papel de supervisión de los consejos ciudadanos y los observatorios de las fuerzas policiales.
8. Aplicar plenamente las reformas judiciales de 2008 como una forma de garantizar que la investigación y la recolección de evidencia se lleven a cabo en una manera adecuada y eficaz y sin violar las garantías del debido proceso.
9. Establecer plenamente el Registro Administrativo de Detenciones, ya que muchos abusos contra los derechos humanos cometidos por la policía ocurren durante el proceso de detención.
10. Proporcionar una mayor transparencia y supervisión de los subsidios federales otorgados a los gobiernos municipales y estatales para apoyar los esfuerzos de reforma policial.
11. Respetar los derechos de los agentes de policía; tal como los agentes policiacos deben ser sancionados por mala conducta, también deben ser reconocidos por hacer un buen trabajo.

Para el gobierno de Estados Unidos, el informe recomienda que en sus discusiones con el gobierno mexicano para determinar la forma de asignar los restantes 900 millones de dólares que han sido asignados como asistencia a través de la Iniciativa Mérida hasta 2013, se debe priorizar apoyo para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de la policía de México en todos los niveles. Esto podría incluir apoyo suplementario para las unidades de asuntos internos, y las reformas al sistema de control de confianza, apoyo adicional para el Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública y apoyo para garantizar que el Registro Administrativo de Detenidos esté en pleno funcionamiento. El informe también llama al Departamento de Estado hacer uso de los requisitos en materia de derechos humanos de la Iniciativa Mérida y dejar claro que combatir las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas policiales mexicanas es una prioridad para el gobierno de Estados Unidos.