



FOTO DE: ENRIQUE CASTRO SANCHEZ / P. OC SOFOTO

Un convoy de vehículos de la Policía Federal pasa por Morelia, la capital de Michoacán.

La Policía en México

Muchas Reformas, Pocos Avances

Por Maureen Meyer

Durante más de dos décadas, sucesivos gobiernos mexicanos han tomado medidas para crear fuerzas policiales más profesionales, modernas y mejor equipadas. Aunque estas reformas han incluido algunos elementos positivos, no han logrado establecer sólidos controles internos y externos sobre las acciones policiales, lo que permite que continúe un patrón generalizado de abuso y corrupción. Reconociendo la necesidad de controles más fuertes sobre la policía en México, este informe examina las reformas policiales de este país, prestando particular atención a los mecanismos de rendición de cuentas, y ofrece recomendaciones para el fortalecimiento de los esfuerzos existentes de reforma policial con el fin de establecer fuerzas respetuosas de los derechos y que cuenten con la confianza de la ciudadanía.



Introducción

“Disculpa, no es contra ti, es que arriba nos piden resultados”.

El 11 de agosto de 2010, Rogelio Amaya Martínez, junto con otros cuatro jóvenes, se encontraba fuera de la casa de un amigo en Ciudad Juárez cuando pasaron dos camionetas transportando agentes de la Policía Federal. Los oficiales miraron a los jóvenes, retrocedieron y salieron del vehículo. Derribaron a Rogelio y sus amigos, los esposaron y los obligaron a subir a las camionetas. Los cinco jóvenes—Rogelio, Noé Fuentes Chavira, Víctor Manuel Martínez Rentería, Gustavo Martínez Rentería y Ricardo Fernández Lomelí—fueron mantenidos incomunicados durante dos días en la estación de la Policía Federal en Ciudad Juárez, donde fueron torturados.

Oficiales de la Policía Federal los golpearon, los asfixiaron con agua, los sometieron a ejecuciones simuladas y los amenazaron con violarlos, a ellos o a sus familiares. Los oficiales agredieron sexualmente a dos de los hombres y los obligaron a escuchar cómo torturaban a los otros. Luego, los oficiales obligaron a algunos de ellos a firmar testimonios auto-incriminatorios y los forzaron a posar en fotografías con armas de alto calibre.

La Policía Federal transfirió a Rogelio, Noé, Víctor, Gustavo y Ricardo a la Ciudad de México, donde pasaron la noche en un hospital, recuperándose de sus heridas. Sus familiares sólo supieron el paradero de los jóvenes cuando éstos fueron presentados a los medios de comunicación en un hangar de la Policía Federal en el aeropuerto de la Ciudad de México. Las autoridades dijeron que se trataba de integrantes de “La Línea”, los sicarios del Cártel de Juárez, y que habían participado en un atentado con un coche bomba².

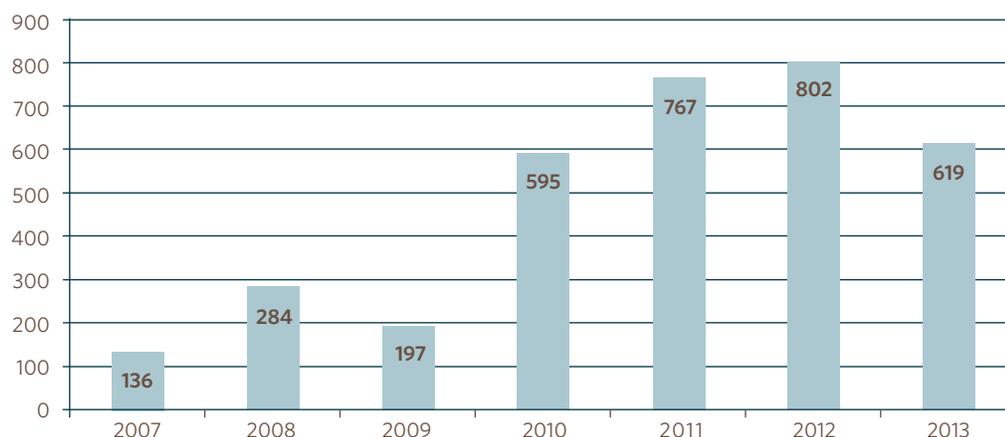
Los jóvenes fueron acusados de tráfico de drogas, posesión de armas de uso exclusivo del Ejército y participación en actividades del crimen organizado. Curiosamente, no fueron acusados de tomar parte en el ataque con el coche bomba. La única evidencia presentada en su contra fue la acusación por parte de la policía y las confesiones obtenidas mediante tortura.

Desde entonces, Rogelio, Noé, Víctor, Gustavo y Ricardo han sido exonerados y liberados. Organizaciones de derechos humanos, principalmente el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte

en Ciudad Juárez, asumieron el caso y trabajaron incansablemente para anular las acusaciones y obtener justicia para los jóvenes. En 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió una recomendación a la ya disuelta Secretaría de Seguridad Pública (SSP). La recomendación de la CNDH certificaba que los jóvenes habían sido arbitrariamente detenidos y torturados. A inicios del 2014, la Procuraduría General de la República (PGR) empleó los lineamientos internacionales para la documentación de tortura, conocidos como el Protocolo de Estambul, para examinar a los cinco jóvenes. Basándose en esta evaluación, la PGR también concluyó que ellos habían sido torturados³. Como resultado de ello, el 7 de marzo de 2014, la PGR finalmente retiró los cargos en contra de los jóvenes y éstos fueron puestos en libertad⁴. Las familias de los cinco jóvenes presentaron ante la PGR una denuncia contra los agentes que los torturaron pero hasta la fecha se han hecho escasos avances en la investigación. Algunos de los agentes implicados en la tortura siguen en servicio activo.

El abuso y las injusticias que estos cinco hombres han sufrido no son de ningún modo un caso singular. Durante décadas, las fuerzas policiales mexicanas a nivel federal, estatal y municipal han estado implicadas en numerosos casos de detención arbitraria, tortura, privación de vida y otras violaciones a los derechos humanos. El incumplimiento con la implementación de sólidos mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) ha supuesto que los agentes rara vez sean sancionados por los abusos que cometen, permitiendo que las violaciones a los derechos humanos continúen sin detenerse. Ello ha quedado ilustrado en el caso de la Policía Federal. Durante el gobierno del Presidente Felipe Calderón (2006–2012), agentes de la Policía Federal de México, quienes recibieron entrenamiento y asistencia de los Estados Unidos, jugaron un papel central en su agresiva estrategia para combatir las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas. El gobierno mexicano sostenía que la Policía Federal era una fuerza policial moderna, profesional y altamente entrenada, y ésta creció de manera significativa entre los años 2006 y 2012. Pero con las exigencias de producir “resultados” y en un contexto permisivo del abuso, un incremento en el número de efectivos llevó asimismo a acusaciones persistentemente altas de violaciones a los derechos humanos. En 2006, cuando las fuerzas policiales se

FIGURA 1: Quejas por violaciones a los derechos humanos cometidas por la Policía Federal, 2007-2013



Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

componían de aproximadamente 6,500 agentes, la CNDH recibió 146 denuncias de violaciones a los derechos humanos perpetradas por la Policía Federal; en 2012, este número se había quintuplicado a 802 denuncias, mientras que el contingente policial había crecido a casi 37,000 oficiales.

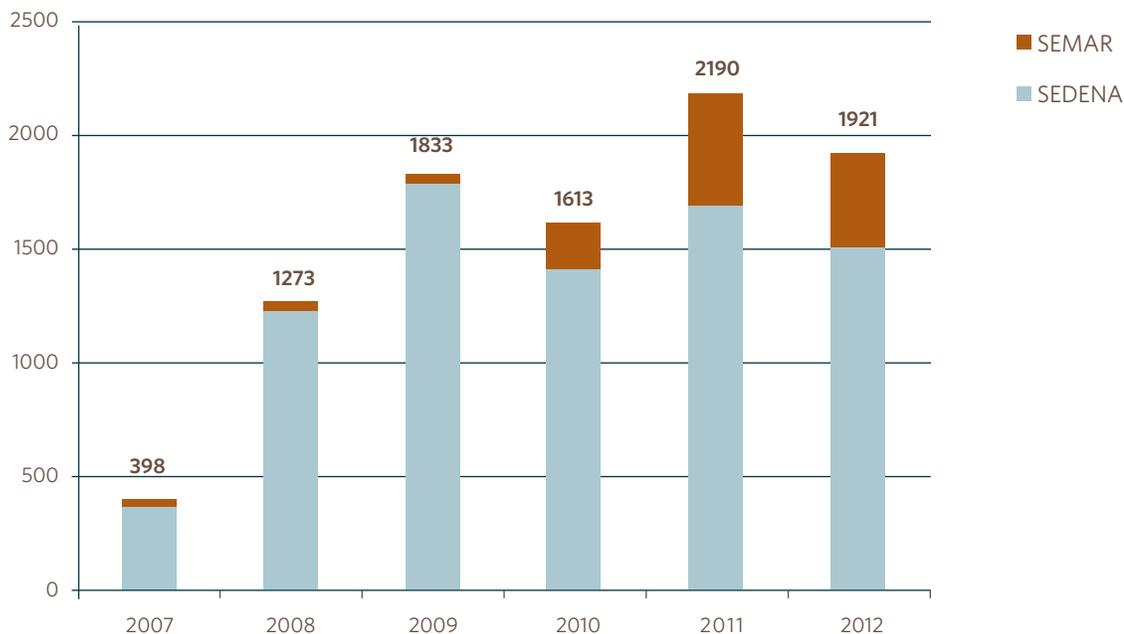
El abuso generalizado contra los ciudadanos no es el único problema que afecta a las fuerzas policiales mexicanas. Las fuerzas policiales a todos niveles están plagadas por la corrupción y son generalmente percibidas como ineficaces en la aplicación de la ley o incluso como propiciadoras del delito. Los propios funcionarios del gobierno reconocen públicamente las debilidades endémicas de la policía mexicana; tras dejar el cargo, Calderón declaró en una entrevista que la corrupción constituía un “mal endémico” en México y que había “pueblos y ciudades donde la policía estaba totalmente carcomida por la corrupción”⁵. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013, conducida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), estimaba que solamente un 12 por ciento de los delitos eran denunciados por los ciudadanos mexicanos; casi el 62 por ciento de las víctimas dijeron que no denunciaban los delitos porque no confiaban en las autoridades y/o porque pensaban que se trataba de una pérdida de tiempo. Más de la mitad de los encuestados consideraban que la Policía Federal de México era corrupta; un número aún mayor consideraba que la policía a nivel municipal y estatal era corrupta⁶. La

encuesta del INEGI realizada en marzo de 2014 sobre seguridad pública urbana identificaba asimismo que el 70.2 por ciento de los encuestados consideraba que la policía resultaba inefectiva o escasamente efectiva en prevenir y combatir la delincuencia⁷.

Reconociendo los extensos problemas que enfrentan las fuerzas policiales del país, cada presidente mexicano desde el gobierno de José López Portillo (1976-1982) ha prometido hacer de la reforma policial una prioridad en sus esfuerzos por fortalecer el Estado de Derecho y combatir la delincuencia en el país⁸. Sin embargo, estos mismos presidentes fueron quienes expandieron significativamente el papel de las Fuerzas Armadas mexicanas en materia de seguridad pública. En ausencia de una exitosa reforma policial, ellos sostuvieron que se requería de la presencia militar hasta que una fuerza policial federal pudiera asumir plenamente su función de seguridad pública. Ello empezó una problemática tendencia de militarizar la seguridad pública en México, tendencia que continúa hasta el día de hoy⁹.

El papel de los militares en la seguridad pública se ha expandido dramáticamente desde diciembre de 2006 cuando, al asumir el máximo cargo de la nación, el Presidente Felipe Calderón anunció de inmediato un ataque frontal contra los cárteles de droga en México, y desplegó a las Fuerzas Armadas mexicanas como el principal actor en los operativos contra las drogas en el país. Su estrategia fracasó en su propósito de mejorar la situación de seguridad: seis años después,

FIGURA 2: Quejas por violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas de México, 2007-2012



Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

la tasa de homicidios en México se había triplicado y los casos de secuestro y extorsión habían aumentado significativamente¹⁰. Igualmente, al menos 26.000 personas fueron desaparecidas durante este período. El despliegue de las Fuerzas Armadas mexicanas por parte de Calderón no sólo fracasó en convertir a México en un país más seguro, sino que también llevó a un incremento dramático de violaciones a los derechos humanos: el número de denuncias por abusos perpetrados por las Fuerzas Armadas mexicanas se incrementó seis veces entre los años 2007 y 2012¹¹.

La experiencia de México en años recientes ha demostrado que el despliegue de militares no puede ser un sustituto al desarrollo de fuerzas policiales capaces de combatir la delincuencia con la confianza y la cooperación de la ciudadanía. Con frecuencia, el entrenamiento y las tácticas militares entran en conflicto con lo que se requiere para realizar un patrullaje policial efectivo; los soldados están entrenados para emplear el máximo nivel de fuerza necesario para combatir enemigos, no para disuadir o investigar delitos e interactuar con la población¹². Cuando se aplican las habilidades de las Fuerzas

Armadas en actividades de seguridad pública, es probable que ocurran abusos. Más aún, el uso de militares para llevar a cabo las funciones de una débil fuerza policial lleva a un círculo vicioso: entregar las funciones de la policía a las Fuerzas Armadas desvía atención de la necesidad de reformar de manera fundamental las fuerzas policiales, lo cual a su vez prácticamente garantiza el uso continuo de militares para brindar seguridad pública.

En sintonía con sus predecesores, el actual Presidente Enrique Peña Nieto ha declarado que “La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales”¹³. Tratar las debilidades estructurales de las fuerzas policiales en México no será una tarea fácil; ello ciertamente ha eludido a los antecesores de Peña Nieto¹⁴. Es probable que la reforma y el fortalecimiento de las fuerzas policiales en México tarden varios años para que éstas lleguen a ser lo suficientemente honestas y eficaces para que el gobierno no se vea tentado a emplear a los militares para cumplir funciones de seguridad pública. Ello

requerirá tanto voluntad política como capacidad técnica. También requerirá un enfoque diversificado que incluya lineamientos claros para el reclutamiento, evaluación, gestión y capacitación, así como mecanismos efectivos para controlar la corrupción y el abuso. Pero se trata de una tarea urgente. Resulta evidente que, sin fuerzas policiales civiles efectivas, México continuará dependiendo del mismo modelo militarizado de seguridad pública que ha sido incapaz de tratar efectivamente la crisis de seguridad en el país y que ha resultado en masivas violaciones a los derechos humanos.

Este informe brindará una visión general de los esfuerzos por lograr la reforma policial a lo largo de las últimas dos décadas y analizará por qué, a pesar de múltiples intentos, las fuerzas policiales mexicanas siguen siendo abusivas y corruptas. El informe evaluará los cambios radicales realizados al sistema de justicia penal durante los últimos años y las iniciativas federales para apoyar la reforma policial a nivel estatal y municipal, depurar a todas las fuerzas policiales y reforzar los mecanismos de monitoreo. Se dará especial atención al tema de la rendición de cuentas al interior de la Policía Federal. Esta fuerza federal es de especial interés porque se trata de la entidad que ha experimentado el incremento más dramático entre los cuerpos policiales en cuanto a volumen en años recientes y porque se requerirá una fuerza policial federal robusta si los militares van a dejar de desempeñar funciones de seguridad pública. El informe ofrece también una evaluación preliminar sobre la implementación de la reforma policial por parte del gobierno de Peña Nieto y los ajustes realizados a los programas e iniciativas existentes, además de una revisión de las modificaciones realizadas a la Policía Federal de México. A continuación, el informe analizará las deficiencias de estos esfuerzos en el área de rendición de cuentas y discutirá cómo la persistencia de débiles controles ha dado como resultado continuas instancias de corrupción y violaciones a los derechos humanos. A ello le siguen recomendaciones para fortalecer la reforma policial en México, principalmente en relación a maneras de apoyar controles internos y externos sobre la policía. Debido a la asistencia policial significativa que el gobierno de los EE.UU. le ha proporcionado a México, el informe también se ocupará de aspectos de la asistencia estadounidense en años recientes, así como de posibles áreas para



Agentes de la Policía Federal esperan en un aeropuerto en la Ciudad de México para recibir a narcotraficantes capturados.

la cooperación futura de los EE.UU., orientada a la rendición de cuentas de la policía en México.

Esfuerzos previos de reforma policial en México

México tiene un sistema de gobierno federal, aunque muchas políticas y lineamientos de seguridad pública se desarrollan a nivel nacional. Las responsabilidades del trabajo policial se dividen entre los gobiernos federal, estatal y municipal; las fuerzas policiales se organizan tanto por jurisdicción como por función. Se estima que en México hay aproximadamente 544.000 agentes policiales. La policía federal, estatal y municipal son principalmente responsables por la prevención de la delincuencia y la respuesta ante el delito, tales como el patrullaje en las calles, la respuesta a llamadas urgentes de la ciudadanía y el mantenimiento del orden público. Además, la policía ministerial, tanto federal como estatal, trabaja para las procuradurías generales correspondientes; estos policías son los principales agentes responsables por investigar delitos y ejecutar las órdenes judiciales. Los delitos federales, como el tráfico de drogas y de armas, caen en la jurisdicción de la Policía Federal Ministerial; los homicidios son delitos a nivel de los estados y por ello son investigados por la policía ministerial de éstos¹⁵.

Desde la década de 1980, sucesivos presidentes mexicanos han tomado medidas para abordar las múltiples deficiencias de la policía. Se han creado, disuelto y rebautizado agencias; cientos de miles

de agentes han recibido entrenamiento y han sido depurados; los equipos han sido actualizados y expandidos. Sin embargo, las fuerzas policiales en México aún están plagadas por la corrupción, el abuso y la ineficiencia.

Tanto el Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) como su sucesor Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) tomaron medidas para reformar la policía, incluyendo la disolución de la notoriamente corrupta Dirección Federal de Seguridad (DFS) ordenada por De la Madrid en 1986. Pero no fue sino hasta el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) que cambios significativos en las instituciones policiales y de seguridad de México empezaron a tomar forma. En 1995, el gobierno de Zedillo estableció el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). El SNSP sigue en vigencia hoy en día y juega un papel clave en la coordinación de esfuerzos de seguridad, la determinación de políticas nacionales, la alineación de políticas públicas y el establecimiento de sistemas para la planificación estratégica, evaluación y transparencia. Este organismo es supervisado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el cual es encabezado por el presidente e incluye a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría General, los gobernadores de los 31 estados de México, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)¹⁶.

A fin de apoyar esfuerzos sobre seguridad pública en los estados, durante el gobierno de Zedillo el Congreso mexicano también aprobó en 1998 un fondo federal de seguridad pública para gobiernos estatales. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) todavía está operativo. Las cantidades de fondos otorgadas a cada estado se basan en diversos criterios, incluyendo el número de habitantes y los avances logrados por los estados en su lucha contra la delincuencia y en depurar a sus fuerzas policiales. Se ha designado rubros específicos de estos fondos para el reclutamiento, capacitación, evaluación y depuración de las agencias encargadas de la seguridad pública; la adquisición de equipos para la policía preventiva y ministeriales; procuradurías públicas y el sistema penitenciario; el establecimiento y operación de redes de telecomunicaciones para la seguridad pública y llamadas de emergencia; y el mejoramiento de infraestructura¹⁷.

Confrontado por altos niveles de delincuencia, el gobierno de Zedillo también estableció la Policía Federal Preventiva (PFP). Esta nueva fuerza combinaba elementos existentes de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía Migratoria¹⁸. Casi la mitad de los 10.000 integrantes de la nueva fuerza eran policías militares. La participación de estos contingentes militares en la PFP fue presentada como un despliegue temporal que duraría únicamente mientras se seleccionaba y entrenaba a suficientes agentes civiles¹⁹. Ello nunca ocurrió; la policía militar continuó componiendo cerca de la mitad de la PFP durante toda existencia de esta unidad (hasta 2009). El objetivo de la PFP era trabajar con agentes locales y estatales para mantener el orden, prevenir la delincuencia y brindar seguridad en áreas federales como carreteras y puertos. La PFP era también más activa que sus predecesores en aspectos de inteligencia e investigaciones. Desde el principio, la PFP fue incorporada como una agencia de la SEGOB de México.

El Presidente Vicente Fox (2000-2006) continuó con los esfuerzos por fortalecer las instituciones de seguridad pública de México. Fox mantuvo la PFP pero la colocó bajo el control de un nuevo ministerio federal, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). La responsabilidad de la seguridad pública a nivel federal fue transferida de la SEGOB a la SSP. El Presidente Fox creó asimismo la Agencia Federal Investigativa (AFI), la cual formaba parte de la PGR. La AFI reemplazó a la Policía Judicial Federal, la cual era considerada generalmente como corrupta e ineficiente.

Reformas promulgadas durante el gobierno de Calderón

La piedra angular de la estrategia del Presidente Calderón consistió en operativos liderados por los militares para combatir a grupos del crimen organizado, y éstos fueron ciertamente el elemento más visible de sus esfuerzos. No obstante, el gobierno de Calderón implementó también reformas significativas de las instituciones de la justicia penal y de la policía en México. Tales reformas surgieron del reconocimiento de que, para abordar de manera efectiva los problemas interrelacionados de la delincuencia y la violencia, se requería de instituciones robustas, y no sólo de la fuerza militar. Aunque las Fuerzas Armadas permanecieron desplegadas en regiones del país a lo largo del gobierno de Calderón, ya en abril de 2010 el presidente declaraba que las

Fuerzas Armadas deberían atravesar una transición gradual, abandonando su función de combatir la delincuencia, y que las autoridades civiles deberían asumir tal papel²⁰.

REFORMAS AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Los esfuerzos de reforma policial de la era de Calderón, que son descritos en más detalle a continuación, tuvieron lugar al lado de profundos cambios al sistema de justicia penal en México. En 2008, el Congreso mexicano promulgó una serie de reformas constitucionales y legislativas con apoyo de amplios sectores de la sociedad civil mexicana²¹. Las reformas se orientan a transformar el sistema legal mexicano en un modelo judicial acusatorio en el cual el ministerio público y la defensa presentan evidencias y argumentos contrapuestos en un tribunal abierto. Ello se contrapone al actual sistema judicial casi-inquisitorial mexicano, en el cual la mayoría de la evidencia es presentada ante el juez en forma escrita y los procedimientos tienen lugar mayormente fuera de la vista del público. Una vez que el nuevo sistema se encuentre plenamente vigente, éste debe operar de manera más eficiente, eficaz y transparente que el anterior régimen.

Cuando el Congreso aprobó las reformas, estableció un período de transición de ocho años para que éstas entren en efecto, pero dicha transición ha procedido de manera desigual y a un ritmo más lento de lo anticipado. Hasta marzo de 2014, el gobierno federal no había empezado a implementar las reformas, y sólo tres de las 32 entidades federativas de México se habían incorporado plenamente al nuevo sistema de justicia y se encontraban operando bajo nuevos códigos procesales penales. Ello se debe parcialmente al hecho de que algunos estados han dado mayor prioridad que otros a la implementación de las reformas. La lenta y desigual implementación de las reformas es también resultado del incumplimiento del gobierno federal con priorizar éstas; durante su sexenio, Calderón colocó mucho más énfasis en enfrentar a grupos del crimen organizado que en garantizar la transformación del sistema de justicia en México. Él no presentó una propuesta para reformar el Código Federal de Procedimientos Penales de México sino hasta septiembre de 2011, más de tres años después de promulgar las reformas constitucionales, y el Congreso jamás votó sobre esta propuesta.

Al asumir el cargo, el actual mandatario Enrique Peña Nieto apoyó la creación de un código único nacional de procedimientos penales como una manera de acelerar la reforma del sistema de justicia en México y de armonizar normas disímiles que existían entre los estados y el nivel federal. Tras meses de debates, el Congreso mexicano aprobó en febrero de 2014 el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual sustituirá los códigos existentes a nivel estatal y federal. El Código Nacional probablemente facilitará la implementación del nuevo sistema de justicia, particularmente para aquellos estados que aún no han adoptado la legislación y para el gobierno federal, y eliminará las inconsistencias entre los estados. Sin embargo, debido a que los casos que se iniciaron bajo un código de procedimientos penales anterior continuarán siendo juzgados bajo tal código, durante el período de transición habrá docenas de códigos válidos operando a lo largo del país, lo cual puede llevar a cierto grado de confusión²².

Durante su examen realizado en octubre de 2013 ante el Consejo de Derechos Humanos de las NN.UU., y en una audiencia llevada a cabo en marzo de 2014 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el gobierno mexicano reportó que el Poder Judicial está implementando un Plan Maestro para la Implementación de la Reforma Penal, a fin de cumplir con el cronograma definido para la promulgación de las reformas. No obstante, se dispone de escasa información sobre este plan y no resulta evidente si los gobiernos federal y estatal podrán cumplir con el plazo límite de 2016 para la plena implementación de la reforma²³.

Las reformas al sistema de justicia penal que empezaron en 2008 incluían importantes modificaciones a las funciones de las fuerzas policiales en México. Antes de las reformas, sólo la Policía Ministerial, bajo el control del Ministerio Público, contaba con facultades de investigación; las reformas modificaron el Artículo 21 de la Constitución, otorgando a todas las policías las facultades de investigación, en tanto se preservaban las facultades de investigación del Ministerio Público. (Esta función fue especificada aún más en la ley promulgada en 2009 que creó la Policía Federal). El otorgamiento de esta nueva capacidad investigativa rompió con la norma en México según la cual la función de la policía bajo los secretarios de seguridad pública a nivel federal, estatal y municipal

tradicionalmente era de prevenir y responder a la delincuencia y preservar el orden público. Las investigaciones se realizaban exclusivamente a cargo de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia a nivel estatal, y mediante la AFI al interior de la PGR a nivel federal. El empeño por otorgar mayores facultades de investigación a la policía se enfocó particularmente en la Policía Federal, dada la prioridad que el gobierno de Calderón daba a combatir el crimen organizado²⁴.

Con estas reformas, la PGR sigue manteniendo un pequeño contingente de Policía Federal Ministerial y supervisa todas las investigaciones federales, pero se ha otorgado una significativa porción de capacidad investigativa a la Policía Federal. Esta entidad cuenta actualmente con facultades para conducir operaciones de inteligencia y operaciones encubiertas, dirigir o participar en investigaciones bajo las instrucciones del Ministerio Público, preservar evidencia, entrevistar a personas que pueden tener información útil para una investigación e intervenir en comunicaciones privadas (con una orden judicial), entre otras funciones²⁵. Estas facultades expandidas y la función de la Policía Federal en las investigaciones penales pueden ser importantes para preservar evidencias en la escena de un crimen y brindar mayor apoyo a la Procuraduría General. Sin embargo, la expansión de las capacidades de investigación e inteligencia para la Policía Federal también resaltan la necesidad de garantizar una sólida supervisión de las acciones policiales de modo que éstas sean realizadas con respeto al debido proceso y los derechos de los acusados.

INICIATIVAS FEDERALES PARA APOYAR LA REFORMA POLICIAL

Tal como se ha descrito anteriormente, los gobiernos de Zedillo, Fox y Calderón tomaron medidas para consolidar un sistema nacional de seguridad pública y desarrollar un marco para la reforma policial. Estas medidas incluían reformas constitucionales, como los cambios realizados en 2008 en el sistema judicial; reformas legislativas, como la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995), la cual fue reemplazada en 2009 por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), y la ley que creó la Policía Federal (2009); así como iniciativas a nivel nacional, como el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Éste último

consistía en un acuerdo de 75 puntos que cubrían un amplio rango de reformas de seguridad pública, suscrito en agosto de 2008 por los Poderes Ejecutivos de los gobiernos federal y estatal, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal, representantes de asociaciones de presidentes municipales, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector empresarial, sindicatos y entidades religiosas²⁶. En marzo de 2009, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública aprobó también el contenido y estrategia para implementar el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL). Esta estrategia tiene cuatro componentes principales: crear un programa modelo para la profesionalización de la policía; establecer una carrera de servicio público para la policía (con procedimientos claramente definidos para reclutamiento, selección, inscripción, capacitación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento de méritos y procesos transparentes para la destitución de agentes); definir un régimen disciplinario (como unidades de asuntos internos y/o comisiones de honor y justicia); y la creación de un sistema complementario de seguridad social (atención de salud, pensiones, etcétera)²⁷.

La sección siguiente describe diversos programas federales implementados como resultado de estas reformas, la mayoría de los cuales son coordinados por el Secretariado Ejecutivo del SNSP, encargado de implementar y monitorear los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Estos programas incluyen subsidios para apoyar esfuerzos de reforma policial a nivel estatal y municipal, así como reformas a nivel nacional para incrementar la supervisión sobre la policía en México.

APOYO PARA LOS ESTADOS

Aunque la Policía Federal ha recibido numerosas acusaciones de corrupción y violaciones a los derechos humanos, desde hace mucho tiempo las fuerzas estatales y municipales han sido consideradas particularmente corruptas y abusivas. A la luz de este hecho y dada la dependencia de los estados y municipios de fondos federales, el gobierno de Calderón mantuvo los subsidios existentes de seguridad pública a los gobiernos estatales a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) (ver Recuadro 1). En 2011, el gobierno de Calderón también empezó a promover el Modelo de Policía Estatal Acreditado para fortalecer el liderazgo

RECUADRO 1: Visión general del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁸

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) establece el marco para la coordinación y distribución de responsabilidades entre el gobierno federal, los estados y el Distrito Federal y los municipios. El sistema es dirigido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), encabezado por el presidente.

Sus funciones son:

- Establecer y evaluar políticas y estrategias de seguridad pública.
- Proponer y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública, y otros instrumentos programáticos relacionados.
- Regular los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de funcionarios de seguridad pública.
- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.
- Determinar la participación de instituciones comunitarias y académicas en la evaluación de políticas relacionadas a la prevención del delito y entidades de seguridad pública, entre otras.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) es una agencia que opera al interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), encargada de implementar y monitorear los acuerdos del CNSP. Es la entidad operativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública en cuanto a su función de coordinar los esfuerzos respecto a seguridad pública de los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal. El Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA), que supervisa el Sistema de Control de Confianza, opera como parte del SESNSP.

A continuación, se consignan los fondos y programas al interior del SNSP relacionados al trabajo policial:

- **POLICÍA ACREDITABLE**, mediante el Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA)
- **FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA** (FASP)
- **SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD EN LOS MUNICIPIOS** (SUBSEMUN)

de la policía y sentar las bases para una policía estatal confiable y eficiente²⁹. Ello se hace a través del Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA). Al igual que los otros subsidios, el SPA se propone apoyar a los estados con capacitación y equipamiento policial, y con el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, pero tiene un enfoque adicional en la creación, implementación y fortalecimiento de unidades policiales acreditables. Algunos analistas han planteado inquietudes sobre la falta de metas medibles para el desarrollo policial realizado con el apoyo de este subsidio³⁰.

Con el SPA, la cantidad asignada a cada estado depende de cinco factores: número de habitantes, índices de criminalidad, tamaño, despliegue policial y el avance logrado en la implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditable. Al igual que los otros subsidios federales, los fondos son para programas

que están alineados con prioridades nacionales en temas de la seguridad pública. El gobierno de Peña Nieto ha mantenido el SPA y ha priorizado el subsidio para la profesionalización de instituciones de seguridad pública, el fortalecimiento de la capacidad de evaluación para el Sistema de Control de Confianza descrito en detalle a continuación, la Red Nacional de Telecomunicaciones y el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública. Para el año 2014, el presupuesto para este subsidio es superior a los US\$242 millones.

APOYO PARA LOS MUNICIPIOS

Las policías municipales componen el mayor porcentaje de las fuerzas policiales en México, y fue a este nivel que el gobierno de Calderón inició el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) en 2008. Los fondos de SUBSEMUN se entregan a los municipios para la profesionalización

de las fuerzas de seguridad públicas, para mejorar la infraestructura policial y desarrollar políticas de prevención de la delincuencia. Los municipios son seleccionados según su número de habitantes e índices de criminalidad. Se da especial consideración a los destinos turísticos, ciudades fronterizas, municipios primordialmente urbanos y aquellos afectados por altas tasas de delincuencia de municipios adyacentes³¹. El SESNSP determina el número de municipios elegibles cada año. En promedio, los municipios receptoras de apoyo representaban aproximadamente el 64 por ciento de la población de México³². En 2012, el último año de gobierno de Calderón, los recursos del programa se distribuyeron a 239 municipios en México (de un total de 2.457 municipios en el país y 16 delegaciones en el Distrito Federal). En 2013 recibieron el subsidio 251 municipios, mientras que en 2014 lo recibirán un total de 268 demarcaciones³³. En 2013 y 2014, SUBSEMUN entregó más de US\$390 millones a los municipios. Para recibir el subsidio, los municipios deben aportar de sus propias arcas el 25 por ciento de los fondos requeridos para los proyectos financiados.

Durante el año 2014, las prioridades nacionales declaradas del subsidio fueron: programas de prevención de la violencia, fortalecimiento de la capacidad evaluativa del Sistema de Control de Confianza, profesionalización de las entidades de seguridad pública, mejoramiento de la integración con la Red Nacional de Telecomunicaciones del SNSP, ingreso de información al Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública y mejoramiento del sistema de atención de llamadas de emergencia 066. Desde el año 2012, el gobierno federal ha obligado a los municipios destinar el 20 por ciento de los fondos de SUBSEMUN a programas para la prevención de la violencia³⁴. Aparte de fortalecer el Sistema de Control de Confianza, el subsidio no incluye programas adicionales que reforzarían los controles internos sobre la policía.

Pese al incremento en el número de municipios que actualmente reciben el subsidio, el programa ha sido criticado por grupos de derechos humanos y organizaciones dedicadas a la seguridad pública debido a su exclusión de muchos municipios que podrían requerir apoyo adicional pero que no cumplen con los criterios establecidos o que no son capaces de proporcionar los fondos complementarios solicitados. Municipios que no reciben el SUBSEMUN son

asimismo excluidos de la Confederación Nacional de Seguridad Pública Municipal, la cual es la representación municipal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública³⁵. Tal inquietud fue también planteada en una auditoría realizada en junio de 2013 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) porque existe poca claridad sobre cómo el gobierno federal apoyará el desarrollo policial en el resto de los municipios en México y garantizará su participación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como parte de su auditoría, la ASF también planteó inquietudes respecto a la falta de transparencia en el modo en que el SESNSP determina el número de municipios que son elegibles para recibir el subsidio cada año y la cantidad de fondos a asignar a los diferentes municipios. Asimismo, la ASF expresó inquietudes sobre la falta de transparencia respecto a cómo los municipios utilizan los fondos. Además de exigir mayor transparencia, la auditoría recomendó que la participación ciudadana sea más consistente en el desarrollo de estrategias para la prevención de la delincuencia y en todos los otros programas financiados por SUBSEMUN. También solicitó una evaluación de la eficacia del subsidio, entre otras recomendaciones³⁶.

Aunque hay inquietudes respecto a que muchos municipios queden excluidos del subsidio, para los que reciben este apoyo SUBSEMUN puede ser una herramienta importante para la reforma policial a nivel local en la medida que brinda un impulso significativo en términos de fondos para la policía local en municipios azotados por la delincuencia. El SUBSEMUN también faculta al SNSP a influenciar las prioridades de gasto a nivel local y garantizar que las fuerzas policiales se encuentren sometidas a evaluación. De hecho, los municipios deben garantizar que sus solicitudes de apoyo en las áreas de infraestructura, profesionalización y prevención de la delincuencia estén estructuradas de acuerdo con el bien detallado “catálogo” de bienes y servicios elegibles elaborado cada año por el SESNSP y la SEGOB³⁷.

Mecanismos nacionales para mejorar la rendición de cuentas

El gobierno de Calderón estableció los Centros de Evaluación y Control de Confianza como el principal mecanismo para evaluar y depurar a las fuerzas policiales federales, estatales y municipales en México.

El gobierno de Peña Nieto continúa empleando este sistema de certificación como su principal herramienta de depuración. Estas evaluaciones se proponen garantizar que los agentes reclutados para formar parte de las fuerzas policiales cuenten con calificaciones adecuadas y buenos antecedentes. También se proponen erradicar a oficiales corruptos y detectar a los que abusan de sustancias o que tienen problemas psicológicos que requieran atención. Los centros fueron creados como parte del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad de 2008. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009 requiere que los tres niveles de gobierno apliquen los exámenes a todos los nuevos reclutas, y que les realicen evaluaciones periódicas a las fuerzas policiales. Los exámenes se llevan a cabo cada tres años para las procuradurías a nivel estatal y federal, así como para la policía ministerial y cada dos años para las fuerzas policiales federales, estatales y municipales³⁸. El Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA) desarrolla criterios para los exámenes y garantiza que éstos sean adecuadamente aplicados por los centros. Los centros federales y estatales, que también evalúan a la policía municipal, tienen que enviar los resultados de los exámenes al CNCA.

La ley originalmente declaraba que todas las fuerzas de seguridad pública serían evaluadas dentro de un plazo de cuatro años, y que al cabo de dos años todos los Centros de Evaluación y Control de Confianza estarían operando. Al final del sexenio de Calderón, el sistema aún no se encontraba plenamente operativo. Debido al lento ritmo de las evaluaciones, el Congreso mexicano ha extendido en dos ocasiones el plazo límite para esta depuración, primero hasta octubre de 2013 y luego una vez más hasta octubre de 2014. A fines de 2013, el SESNSP reportó que todos los centros de evaluación habían sido establecidos a nivel estatal y que también había tres centros operando a nivel federal³⁹. En febrero de 2014, el SESNSP reportó que todos los estados y municipios habían evaluado por lo menos al 70 por ciento de sus fuerzas. Algunos estados estaban más avanzados que otros en este proceso: 19 estados habían evaluado entre el 91 y el 100 por ciento de sus fuerzas⁴⁰.

Es importante advertir que ha tomado más de cinco años evaluar sólo una vez a todos estos agentes; sin embargo, el objetivo es evaluar periódicamente a los agentes. Nuevas modificaciones por parte



Presencia policial durante una celebración del bicentenario en la Ciudad de México.

del gobierno de Peña Nieto disponen que en el caso de la Policía Federal, los agentes actualmente en servicio deben ser evaluados cada tres años (originalmente se había estipulado que ello ocurriría cada dos años) y que los supervisores y comandantes deben ser evaluados cada dos años⁴¹. El ritmo de las evaluaciones debe mejorar ahora que todos los centros se encuentran cabalmente operativos. Pero es demasiado pronto para saber si el gobierno federal, así como los estados y municipios, podrán cumplir con este calendario de evaluaciones periódicas⁴².

El examen de control de confianza consiste en una evaluación de cuatro partes para determinar si los oficiales están aptos para el servicio. La evaluación incluye una prueba de polígrafo, un examen clínico toxicológico, una evaluación psicológica y una revisión de antecedentes⁴³. Los oficiales de policía han expresado diversas inquietudes sobre los exámenes de control de confianza. En una encuesta policial realizada por la organización mexicana Causa en Común, con 950 policías en 19 estados, uno de cada 10 oficiales afirmaba no haber recibido aviso de que serían evaluados, casi la mitad reportaba que la información proporcionada sobre el examen no había sido útil y cuatro de cada cinco oficiales nunca supieron los resultados de los exámenes⁴⁴. Después de entrevistar a oficiales y jefes de la policía a lo largo del país, el investigador Daniel Sabet señaló que “parcialmente como resultado de la opacidad del proceso, varios oficiales entrevistados consideraban las pruebas



Policías municipales protestan en el estado de Guerrero exigiendo que se hagan públicos los resultados de los exámenes de control de confianza.

como una excusa para que el jefe de la policía y los comandantes operativos despidan a personas que no eran de su preferencia. Esta aseveración no resulta tan difícil de creer dado que los propios jefes de la policía admiten que están despidiendo a agentes para complacer a los funcionarios federales⁴⁵.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública declara que los agentes deben aprobar el examen para permanecer en la institución, dejando una zona gris respecto a lo que ocurre con los agentes que reprueban los exámenes. Si en el examen se determina que un agente es “no apto”, los evaluadores elevan el resultado al departamento de asuntos internos de la entidad policial, el cual decide si mantiene al agente en la institución o le da de baja. La información sobre agentes que reprueban los exámenes no se hace pública. Con frecuencia, los oficiales que reprueban el examen no reciben información sobre por qué lo fallaron y existen escasos recursos para apelar estos resultados. Hasta noviembre de 2013, aproximadamente el 22 por ciento (88.062) de todos los agentes que habían hecho el examen (399.496) a nivel federal, estatal y municipal lo había reprobado⁴⁶. Las razones para reprobado los exámenes incluían que los agentes no cumplían con los requisitos de edad, estado físico, condición médica o conducta; que poseían bienes cuyo origen no podían justificar; que habían

presentado problemas con el alcohol o drogas; y en algunos casos, que había indicios de que los agentes tenían vínculos con el crimen organizado. Aunque el SESNSP no reportaba cuántos de los agentes que reprobaban el examen permanecían en la institución, anteriormente había declarado que cerca del 80 por ciento de los agentes a nivel estatal y municipal que reprobaban sus exámenes seguían en el servicio activo⁴⁷. Afirmaciones formuladas por secretarías municipales y estatales de seguridad pública sugieren además que muchos agentes siguen en el servicio activo, aunque pueden haber sido reasignados a áreas diferentes o puestos de oficina. Los gobiernos a nivel estatal han señalado razones adicionales para mantener a los agentes en las fuerzas policiales. Una de estas razones es la falta de fondos para cubrir el pago de la indemnización por despido para estos agentes. Otra razón quizá más preocupante es el temor de que si los agentes son despedidos, éstos puedan terminar trabajando para organizaciones criminales⁴⁸. No existe una respuesta fácil respecto a cómo lidiar con esta última inquietud, pero el hecho ilustra los límites de la efectividad de este proceso de depuración.

Aunque estas evaluaciones pueden constituir una herramienta importante para extirpar la corrupción, los analistas han expresado preocupación sobre la implementación del Sistema de Control de Confianza y la dependencia excesiva en este instrumento como un mecanismo para depurar a la policía en México. En general, particularmente a nivel estatal, los centros carecen de personal capacitado para llevar a cabo los diferentes aspectos requeridos en la evaluación. Los expertos mexicanos en temas de seguridad, Juan Salgado y Alejandro Hope, han sostenido que la verificación de antecedentes sobre la situación socio-económica de los agentes, la cual analiza si el estilo de vida de un agente corresponde a su nivel de ingresos, no se realiza con la profundidad requerida, y que la mayoría de los centros carece de personal suficiente con experiencia en contabilidad para poder realizar este tipo de análisis⁴⁹.

Las pruebas del polígrafo también han sido problemáticas. La aplicación correcta de las pruebas poligráficas requiere de años de experiencia y capacitación, pero cientos de polígrafos fueron entrenados de manera muy acelerada para cubrir las plazas en los nuevos centros de control de confianza. Como resultado de errores de operación por parte de polígrafos sub-capacitados, algunos oficiales honestos

"Los analistas han expresado preocupación sobre la implementación del Sistema de Control de Confianza y la dependencia excesiva en este instrumento como un mecanismo para depurar a la policía en México".

pueden terminar reprobando sus exámenes y oficiales corruptos los pueden aprobar. Ha habido varios casos en los cuales agentes de policía que previamente habían aprobado los exámenes de control de confianza han estado implicados en delitos⁵⁰. En mayo de 2013, el gobernador del Estado de Guanajuato, Miguel Márquez, anunció que estaba planeando dejar sin efecto las pruebas de polígrafo para los procesos de examen para oficiales de bajo rango. Márquez indicó que él consideraba que las pruebas producían falsos resultados positivos porque ponían "nerviosos" a los agentes⁵¹. El uso del examen de polígrafo ha sido un tema tan controversial que la Comisión Nacional de Seguridad ya no considera que reprobar el examen del polígrafo constituye una razón para despedir automáticamente a un agente⁵².

Los exámenes de control de confianza presentan una serie de deficiencias que deben ser abordadas a fin de garantizar el respeto por el debido proceso, evitar el despido de oficiales honestos y garantizar que los oficiales corruptos sean adecuadamente identificados y despedidos. Además de estas deficiencias, existen limitaciones inherentes al enfocarse exclusivamente en extirpar a los "malos elementos" de las fuerzas policiales. Se trata de una medida necesaria e importante. Pero los procesos de depuración y los exámenes periódicos, incluso cuando se realizan de la manera más efectiva, justa y transparente posible, no son un sustituto a la creación y fortalecimiento de mecanismos de control interno, tales como unidades de asuntos internos, que puedan investigar y sancionar periódicamente las malas conductas policiales. Tampoco son un sustituto de controles externos sobre las fuerzas policiales⁵³. Aunque actualmente se dispone de algunos controles internos y externos (los cuales son descritos en las secciones siguientes de este informe), éstos deben ser fortalecidos y expandidos. La sección de recomendaciones en este informe describe propuestas para lograr ello, incluyendo el establecimiento de nuevos mecanismos para el control externo, tales como un auditor independiente o un proceso de certificación institucional que examinaría

las debilidades internas al interior de las fuerzas policiales que han permitido el florecimiento de la corrupción y el abuso.

Registro nacional de la policía de México

En 2001, el gobierno mexicano estableció un registro nacional de la policía. Esta herramienta se proponía asegurar que un agente implicado en actos criminales o violaciones a los derechos humanos dentro de una fuerza policial no pudiera solicitar un empleo en otra institución sin que estos incidentes aparezcan en sus antecedentes. Según la encuesta policial realizada por Causa en Común (ya mencionada), uno de cada cinco oficiales reportaban haber trabajado anteriormente en otra entidad policial. Tal movilidad subraya la necesidad de contar con un registro del historial de los agentes en el proceso de contratación.

Durante el gobierno de Calderón, se hicieron esfuerzos para incrementar el uso de la base de datos llamada Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPSP) o "Kardex", y para expandir el ámbito de información allí incluida. Actualmente contiene el historial laboral, así como información biográfica y biométrica (como huellas dactilares, fotografías y ADN). En 2009, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) requería que todos los agentes policiales se registraran en el RNPSP⁵⁴. Tanto los estados como el gobierno federal deben asimismo ingresar los resultados de los exámenes de control de confianza para sus respectivos agentes al RNPSP.

El sexto y último informe de gobierno presentado por el Presidente Calderón, emitido en septiembre de 2012, declaraba que figuraban en el Registro casi 1.5 millones de personas, con más de 720.000 agentes activos⁵⁵. En julio de 2012, el gobierno anunció que el 90 por ciento de los agentes de seguridad pública estatales y federales estaban incluidos en el registro. Sin embargo, una evaluación realizada en 2013 por Causa en Común concluyó que muchos municipios no habían proporcionado información actualizada al RNPSP, y que con frecuencia la información obtenida

“Los procesos de depuración y los exámenes periódicos, incluso cuando se realizan de la manera más efectiva, justa y transparente posible, no son un sustituto a la creación y fortalecimiento de mecanismos de control interno”.

del examen de control de confianza no es enviada al Registro. En la práctica, ello significa que mientras que el Centro Nacional de Certificación y Acreditación puede recibir los resultados de evaluaciones de los estados, éstos no siempre los envían al RNPSP lo que compromete la efectividad del Registro como un mecanismo de depuración para apoyar el proceso de contratación de agentes policiales.

Aunque la LGSNSP requiere que todos los agentes policiales estén incluidos en el Registro, no es evidente si ello es una prioridad para el gobierno de Peña Nieto. En el primer informe de gobierno de Peña Nieto no se hace mención del Registro. Éste tampoco aparece en reporte o plan alguno de la Secretaría de Gobernación o de la Comisión Nacional de Seguridad, la cual supervisa ahora a la Policía Federal.

Monitoreo ciudadano

El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad de 2008 estipulaba que se establecería un Observatorio Ciudadano para monitorear y supervisar el cumplimiento de los compromisos del gobierno. Ello incluía la participación ciudadana en la creación de indicadores para medir el desempeño de la policía y las instituciones de justicia penal. Asimismo, se establecerían mecanismos para el monitoreo ciudadano a fin de fortalecer el sistema de denuncia para combatir la corrupción y otros abusos cometidos por agentes federales de seguridad pública y funcionarios del sistema judicial. Los estados también se comprometieron a crear mecanismos de participación ciudadana como modo de informar al público sobre los programas, acciones, resultados y utilización de fondos públicos en materia de seguridad pública y justicia penal.

En México ha habido diversas experiencias con consejos ciudadanos de seguridad pública, cuyas funciones son usualmente definidas de manera amplia y cuyo enfoque consiste a menudo en incrementar la denuncia de delitos. Sin embargo, el modelo de “observatorio” detallado en el Acuerdo Nacional era nuevo y más enfocado, orientado a identificar,

desarrollar y monitorear indicadores de desempeño para la policía y el sistema de justicia penal. El modelo de observatorio recibió amplio apoyo por parte de la sociedad civil y expertos en materia de seguridad, dadas las dificultades para obtener información sistemática sobre la delincuencia, particularmente a nivel local. No obstante, la falta de claridad sobre los observatorios en el Acuerdo llevó a diferentes interpretaciones respecto a su función precisa. Por ejemplo, el Acuerdo proponía mecanismos para el monitoreo ciudadano, aunque sólo especificaba la creación de un observatorio, actuando bajo la responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Pública. Igualmente, surgieron diversas interpretaciones respecto a si los observatorios debían servir meramente para rastrear información sobre la delincuencia, en contraposición a monitorear avances logrados en ciertas reformas, y en relación a su nivel de autonomía respecto al gobierno⁵⁶.

El Observatorio Nacional Ciudadano fue creado tras la suscripción del Acuerdo como una entidad independiente del gobierno y financiada con donaciones privadas. Su misión consiste en “contribuir a transformar, desde la sociedad civil, las condiciones de seguridad, justicia y legalidad en México, a través de una labor de articulación y observación ciudadana, independiente y profesional”⁵⁷. El Observatorio es integrado por varios de los principales centros de investigación y análisis que se ocupan del tema de seguridad pública, así como organizaciones de víctimas de la delincuencia en México, y también una serie de universidades y asociaciones empresariales. El Observatorio elabora estudios sobre denuncias por delitos de alto impacto como secuestro y extorsión, y brinda información sobre la delincuencia a nivel estatal, así como análisis sobre cualquier limitación en la información proporcionada.

Aparte de este Observatorio Nacional, existen varios observatorios estatales y municipales que operan con diferentes grados de éxito para crear robustos mecanismos de cooperación entre la ciudadanía y el gobierno⁵⁸. Estos observatorios también cuentan con

distintos niveles de autonomía ante el gobierno, y algunos expertos han planteado inquietudes respecto a si su cercanía con el gobierno afectará su capacidad de ser eficaces en supervisar las funciones de seguridad pública y recabar datos confiables⁵⁹. No obstante, los consejos ciudadanos pueden representar un importante mecanismo para incrementar el monitoreo ciudadano sobre la policía y mejorar las relaciones entre estas entidades y la comunidad.

Como otra posibilidad de monitoreo, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), una organización mexicana de la sociedad civil, ha desarrollado una propuesta para la certificación ciudadana de la policía. En este proceso, los ciudadanos serían quienes validen y regulen las políticas y procedimientos operativos de la fuerza policial que está siendo certificada. INSYDE está avanzando actualmente con esta propuesta para la certificación en un municipio en México y, si resulta exitosa, esta experiencia podría servir como un valioso ejemplo para otras áreas del país⁶⁰.

En 2010 y 2011, varias organizaciones mexicanas, así como expertos en este tema, participaron en una serie de diálogos sobre seguridad pública y derechos humanos con miembros de la Cámara de Diputados. Una propuesta concreta que surgió de estas discusiones fue la de incluir a cinco miembros de la sociedad civil como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) a fin de asegurar la participación ciudadana en el desarrollo e implementación de políticas de seguridad pública. Aunque en ese momento la propuesta no avanzó, en julio de 2012 el Secretariado Ejecutivo del SNSP anunció que cinco representantes de la sociedad civil serían invitados a participar en el CNSP. Se extendió una invitación a cinco personas específicas con amplia experiencia en temas de seguridad⁶¹. En octubre de 2013, el Congreso aprobó reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual confirmó la participación de la sociedad civil en el CNSP. La reforma estipulaba que los representantes de la sociedad civil servirían en el consejo por períodos de dos años, y que serían nominados por la dirección de las universidades en México⁶².

En relación al gobierno de Peña Nieto, el Programa Sectorial de Gobernación para el período 2013-2018, declara que se fortalecerán los consejos, comités y observatorios de seguridad, de modo que éstos puedan participar en esfuerzos para la prevención de

la violencia. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar los resultados de este compromiso⁶³.

Rendición de cuentas al interior de la Policía Federal

Tal como se refirió antes, la ley para crear la Policía Federal fue aprobada por el gobierno mexicano en junio de 2009 y esta fuerza reemplazó la Policía Preventiva Federal. La creación de una nueva fuerza policial federal fue un elemento clave de la propuesta del gobierno de Calderón para desarrollar un nuevo modelo de seguridad pública para México, “basado en la investigación científica del delito y la generación de inteligencia para la prevención y la lucha contra la delincuencia”⁶⁴. La transformación de la Policía Federal de México fue liderada por el entonces Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna. García Luna y otros funcionarios del gobierno de Calderón sostenían que México requería una fuerza policial federal que hiciera más que responder a la delincuencia. Ellos decían que esta fuerza debía hacerse profesional, científica y preventiva en su acción, y que debería llevar a cabo actividades de inteligencia para combatir la delincuencia⁶⁵. Aunque la intención de crear fuerzas más profesionales y mejor capacitadas y equipadas es importante, desde el inicio del gobierno de Calderón se plantearon inquietudes respecto a que la prioridad del gobierno en cuanto a seguridad pública se enfocaba casi exclusivamente en enfrentar a grupos del crimen organizado, a expensas de tratar la delincuencia común y la prevención del delito. Tal como se ha visto a lo largo de este informe, las acciones de seguridad pública se llevaron a cabo también con escasa o nula preocupación por los derechos humanos. Más aún: el ataque frontal contra el crimen organizado resultó en la designación de significativos recursos a la Policía Federal mientras que, con la excepción de SUBSEMUN, los gobiernos municipales eran marginados de las decisiones sobre seguridad pública a nivel nacional, y había menos apoyo para la policía municipal y su función principal en la prevención de la delincuencia⁶⁶.

Para la Policía Federal, las reformas del gobierno de Calderón resultaron en estándares más elevados para el reclutamiento, una academia policial renovada y una plataforma de comunicación integral conocida como Plataforma México⁶⁷. El mayor tamaño de la fuerza policial también le permitió mejorar su capacidad de respuesta y jugar un mayor papel en operaciones de seguridad. Durante

“La nueva Unidad de Asuntos Internos debe destinar más tiempo a investigar y procesar faltas graves antes que infracciones disciplinarias menores”.

los primeros años del gobierno de Calderón, las autoridades dieron a entender que la Policía Federal eventualmente podría relevar a las Fuerzas Armadas de sus tareas de seguridad pública⁶⁸. Sin embargo, hacia el final del sexenio de Calderón, las Fuerzas Armadas seguían desplegadas en varios operativos en regiones del país con altos niveles de violencia relacionada al crimen organizado.

Cuando se creó la Policía Federal, se puso en vigencia un nuevo régimen disciplinario a fin de abordar los retos que la Policía Preventiva Federal había enfrentado anteriormente, incluyendo dificultades para disuadir a los agentes de incurrir en conductas deshonestas y mecanismos para identificar y despedir a agentes corruptos. Con estos cambios, la Comisión de Honor y Justicia que había abordado los casos disciplinarios fue reemplazada por un nuevo Consejo Federal de Desarrollo Policial. Adicionalmente, se estableció una Unidad de Asuntos Internos con mayor autonomía que su predecesora y con la autoridad para llevar a cabo investigaciones, incluyendo operaciones encubiertas, contra oficiales de policía sospechosos de infracciones⁶⁹. Una enmienda constitucional aprobada por el Congreso mexicano también facilitaba el despido de agentes. La enmienda al Artículo 123 de la Constitución establece que un agente que ha sido separado de la institución por cualquier motivo no puede ser recontratado, incluso si los tribunales descubren que el despido fue injustificado.

Como entidad reguladora principal de la Policía Federal, el nuevo Consejo Federal de Desarrollo Policial es responsable por “regular, conocer y resolver todas las disputas relacionadas a procedimientos del régimen disciplinario”⁷⁰. El Consejo ha creado seis comités técnicos para conocer los casos y llevar a cabo todos los procedimientos administrativos antes que éstos sean presentados al Consejo para su resolución final. Estos comités se proponen mejorar la rapidez del proceso de resolución de disputas.

La Unidad de Asuntos Internos está encargada de abordar denuncias por infracciones disciplinarias cometidas por los agentes. También es responsable por investigar los casos y determinar si los transfiere a las autoridades pertinentes para acción

disciplinaria. Si se comete una infracción, la Unidad puede solicitar que el Consejo prosiga con los procedimientos para el despido o la aplicación de sanciones, basándose en el incumplimiento por parte del agente de sus deberes establecidos.

Aunque los agentes pueden ser sancionados administrativamente por violaciones a los derechos humanos u otras malas conductas, el Órgano Interno de Control también puede atender los casos. Este órgano reporta directamente a la Secretaría de Función Pública (SFP), la agencia encargada de monitorear a los servidores públicos federales, garantizar que éstos acaten la ley al ejercer sus funciones y penalizar a quienes incumplen con ello. Si un agente es hallado culpable de cometer un abuso, el Órgano es capaz de imponer sanciones como reprimendas, suspensiones e incluso el despido, cuando ello se amerita. La PGR también es capaz de iniciar investigaciones y procesos penales por violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes de la Policía Federal⁷¹. En varias de sus recomendaciones sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por la Policía Federal, la CNDH ha presentado una denuncia ante el Órgano Interno de Control así como una denuncia penal ante la PGR⁷².

En una evaluación del régimen de disciplina de la Policía Federal bajo el gobierno de Calderón, los investigadores Daniel Sabet y Eric Olson encontraron que el nuevo régimen representa una mejora respecto al sistema anterior. Ellos sostienen que la nueva Unidad de Asuntos Internos cuenta con más instrumentos para investigar a los agentes y una posición más elevada al interior de la Policía Federal. El nuevo sistema acusatorio de resolución de disputas también tiene mejores procedimientos administrativos, y existen más herramientas para la depuración de los agentes. No obstante, Sabet y Olson también señalan áreas que requieren ser fortalecidas para que el régimen sea efectivo. Por ejemplo, la nueva Unidad de Asuntos Internos debe destinar más tiempo a investigar y procesar faltas graves antes que infracciones disciplinarias menores. Sabet y Olson descubrieron en 2011 que la vasta mayoría de los

casos presentados (80 por ciento) se relacionaban a ausencias, principalmente cuando los agentes habían desertado de la institución. Aunque los agentes ya no eran efectivamente parte de la fuerza policial, todavía se requería que la Unidad de Asuntos Internos preparara un archivo del caso y lo presentara al Consejo. Mientras tanto, sólo el cinco por ciento de los casos procesados por el Consejo en 2011 involucraban infracciones graves como la extorsión, violencia física o insubordinación. Aunque se le había otorgado facultades de investigación, pareciera que la Unidad de Asuntos Internos todavía no ha ejercido firmemente estas nuevas facultades y continúa respondiendo a los casos que se le presentan, en vez de investigar activamente posibles infracciones. Sabet y Olson sostienen que, para ser más eficaz en abordar graves abusos y corrupción, la Unidad de Asuntos Internos requerirá ser más proactiva. Además, la Unidad debe consolidar mecanismos internos de denuncia de modo que reciba más y mejor información de los oficiales de policía⁷³.

Medidas para abordar preocupaciones sobre derechos humanos

Las iniciativas descritas anteriormente se orientaban a fortalecer la depuración y el monitoreo a fin de prevenir o sancionar la corrupción y otras infracciones cometidas por agentes de la policía. Reformas adicionales se han enfocado específicamente en prevenir violaciones a los derechos humanos. En respuesta a crecientes informes sobre violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal, el gobierno federal anunció en 2012 el “Convenio de Colaboración en el Marco del Respeto a los Derechos Humanos”, suscrito por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la PGR y la ya disuelta Secretaría de Seguridad Pública⁷⁴. El acuerdo comprometía a todas las partes a adoptar y acatar lineamientos para el trato a los detenidos, especialmente en relación a la cadena de custodia, detención y presentación de detenidos ante las autoridades judiciales, así como el uso legítimo de la fuerza. Cuando en 2013 el gobierno mexicano presentó su informe ante el Consejo de Derechos Humanos de las NN.UU., citó este acuerdo como un importante logro en materia de derechos humanos⁷⁵.

La Secretaría de Seguridad Pública desarrolló lineamientos para la Policía Federal abordando las



Agentes de la Policía Federal responden a la protesta estudiantil en Ayotzinapa, Guerrero en 2011.

cuatro áreas. Estos lineamientos representaban un paso necesario y, en principio, elogiado hacia la prevención de abusos a los derechos humanos por parte de las fuerzas federales. Dichos lineamientos, sin embargo, contienen preocupantes omisiones y deficiencias, especialmente en relación al uso de la fuerza y la cadena de custodia para los detenidos. Por ejemplo, el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) ha señalado que los lineamientos no conforman con todos los Principios Básicos de las NN.UU. sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, como dar clara advertencia de la intención de emplear armas de fuego. Sorprendentemente, los lineamientos no establecían reglas para la respuesta de la policía contra protestas y reuniones ilícitas. Tales reglas deben incluir una restricción al uso de la fuerza durante protestas ilícitas, y una limitación al uso de armas de fuego para disolver protestas violentas cuando armas menos letales no resultan efectivas. La respuesta de la policía federal y estatal a la protesta estudiantil ocurrida en 2011 en Ayotzinapa, Guerrero (ver Recuadro 2) subraya la urgente necesidad de establecer lineamientos para el uso de fuerza letal durante protestas.

Los lineamientos para que la Policía Federal detenga a personas y las transfiera a las autoridades judiciales también presentan imprecisiones que

podrían llevar a abusos. Por ejemplo, los lineamientos establecen que una vez que el sospechoso es detenido, la policía debe conducirlo a un centro de salud para certificar que se encuentre libre de heridas y evaluar su condición física, en lugar de transferirle inmediatamente al Ministerio Público. Aunque ello puede ser necesario cuando alguien ha sufrido heridas, ello no se especifica en los lineamientos. Prolongar el tiempo que un detenido permanece en manos de la Policía Federal, particularmente cuando la persona no requiere atención médica inmediata, puede dar como resultado que ésta sea mantenida incomunicada y podría facilitar otros abusos por parte de la policía como maltratos o tortura⁷⁶.

Aún están pendientes otras iniciativas para abordar preocupaciones sobre los derechos humanos. Al asumir el cargo de presidente, Peña Nieto prometió garantizar la promulgación de una legislación federal para reglamentar el uso de la fuerza por parte de agentes públicos, incluyendo a policías y soldados⁷⁷. No obstante, más de un año después de la inauguración de su mandato, Peña Nieto aún no ha presentado al Congreso mexicano una propuesta para esta legislación. Tal legislación es evidentemente necesaria: desde el 1 de diciembre de 2012, fecha en que Peña Nieto asumió el poder, se han producido varios incidentes que involucran un uso excesivo de la fuerza por parte de agencias policiales mexicanas⁷⁸.

RECUADRO 2: Represión policial de las protestas sociales: El caso de Ayotzinapa

La brutal represión de una protesta estudiantil en el estado de Guerrero constituye un ejemplo de la tendencia de las fuerzas policiales mexicanas a emplear fuerza excesiva contra las protestas y otras situaciones. También muestra la debilidad de los controles tanto internos como externos para sancionar efectivamente a los agentes encontrados responsables por violaciones a los derechos humanos.

El 12 de diciembre de 2011, un grupo de más de 300 estudiantes de la Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa, Guerrero, iniciaron un bloqueo de la Carretera Federal que une al Distrito Federal con Acapulco, y exigieron sostener una reunión con el gobernador para discutir la mejora de las condiciones de vida e instalaciones para los estudiantes. El gobernador no se había presentado a cuatro reuniones programadas anteriormente con los estudiantes. La protesta fue reprimida rápida y brutalmente. Fuerzas de policía federal y estatal se presentaron haciendo despliegues de fuerza, algunos llevando ropa de civiles, para dispersar a los manifestantes. Se presentaron un total de 168 oficiales de policía, 61 de ellos agentes de la Policía Federal, 73 agentes de la Policía Ministerial de Guerrero y 34 oficiales de la Policía Estatal Preventiva. Empezaron a hacer disparos al aire y arrojar gases lacrimógenos a la multitud. Los estudiantes respondieron arrojando piedras y cocteles Molotov. Entonces, la Policía Federal, secundada por

la policía estatal de Guerrero, empezó a disparar a los manifestantes, matando a dos estudiantes, Jorge Alexis Herrera Pino y Gabriel Echeverría de Jesús⁷⁹. Otros tres estudiantes también resultaron heridos por los disparos⁸⁰.

En un informe especial sobre el incidente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) descubrió que durante las protestas, 42 personas habían sido arbitrariamente detenidas por las diferentes fuerzas policiales federales y estatales. Un estudiante que había sido detenido por la Policía Federal narró lo siguiente:

[N]os percatamos que los policías comenzaron a dispersarse, y nosotros nos empezamos a dispersar también por lo mismo de las granadas de humo que tiraban... escuché un grito que decía: "vámonos a la otra gasolinera" porque ya nos estaban acorralando... los compañeros que quedamos intentábamos subir una barda para poder saltar rumbo al cerro, queríamos escaparnos... yo intenté subir pero policía llegó apuntando... ya me tenía acorralado, ahí me agarraron, y llegó después uno de sombrero y me puso una patada... varios compañeros fuimos agarrados ahí y nos empezaron a torturar físicamente, psicológicamente, a mi persona me agredieron... a varias personas también los apresaron... hacían el comentario los policías de que nos iba a cargar la chingada... los iban pateando y les pegaban con sus armas... Nos tenían sometidos. No podíamos hablar. No podíamos decir nada... Muchos compañeros estaban inconscientes. A algunos no los reconocía porque [estaban cubiertos de] sangre⁸¹.

CONTINÚA EN LA PÁGINA 19

RECUADRO 2: Represión policial de las protestas sociales: El caso de Ayotzinapa (CONTINUADO)

La Policía Federal detuvo arbitrariamente al menos a 18 personas, incluyendo a 17 estudiantes, y sin justificación legal los llevaron al Cuartel Regional Federal de la Policía Federal en Chilpancingo. Allí, varios agentes de la policía los maltrataron y los golpearon; posteriormente, los detenidos fueron liberados. Un estudiante describió ante la CNDH su experiencia de la siguiente manera:

[D]espués meten el autobús a un cuartel, nos bajan uno por uno, en fila, pero como llevábamos entumidas las piernas nos caíamos en un piso como de piedra, nos iban empujando, y el que se cayera lo levantaban a golpes los policías federales... nos tiraron y otra vez nos vuelven a golpear ahí en su cuartel a todos los que estábamos ahí, nos empiezan a golpear, a insultar... preguntaban por los dirigentes, después otra vez nos vuelven a subir al autobús, y nos dicen que nos van a dejar ir, porque hubo muertos⁸².

Las fuerzas policiales estatales detuvieron arbitrariamente a otras 24 personas y los llevaron a las oficinas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero (PGJE). Un estudiante, Gerardo Torres Pérez, fue conducido de las oficinas de la PGJE por agentes de la Policía Ministerial, y obligado a tenderse boca abajo en la parte trasera de una camioneta que lo transportó a una vivienda en las afueras de Chilpancingo, donde nuevamente fue golpeado y amenazado con un cuchillo. Eventualmente, la policía lo obligó a disparar un rifle AK-47, en un intento por implicarlo falsamente en la muerte de sus compañeros estudiantes. La CNDH ha confirmado que Gerardo fue torturado por miembros de la PGJE. El día posterior a su detención, Gerardo fue liberado junto con los otros manifestantes⁸³.

El informe de la CNDH concluyó que el episodio revelaba una falta fundamental de preparación

por parte de las policías federales, estatales y locales para responder adecuadamente a protestas pacíficas, así como una falta de coordinación al interior de la Policía Federal y con sus contrapartes estatales y municipales. Más aún: el informe señalaba una serie de abusos específicos, violaciones a los derechos humanos y conductas impropias por parte de las diversas fuerzas policiales involucradas. En el caso de la Policía Federal, la CNDH indicaba que ésta mostraba falta de capacidad para abordar protestas sociales mediante el diálogo, y que la decisión de un agente de disparar gases lacrimógenos contra la multitud provocó la violencia resultante. La Policía Federal también hizo un uso innecesario y excesivo de armas de fuego, detuvo arbitrariamente y maltrató a los estudiantes y se rehusó a cooperar con la investigación de la CNDH, proporcionando originalmente respuestas falsas a los requerimientos de la CNDH sobre su participación en el incidente.

En respuesta al conflicto de Ayotzinapa, las autoridades estatales colocaron a 12 oficiales de la policía municipal bajo arresto domiciliario mientras investigaban quién había disparado contra la multitud de estudiantes. Autoridades tanto federales como estatales fueron acusadas por el uso excesivo de la fuerza y homicidio. Dos oficiales de la Policía Ministerial de Guerrero fueron detenidos por la muerte de los dos estudiantes. Sin embargo, luego fueron liberados y exonerados. No se formularon acusaciones adicionales en relación a la muerte de los dos estudiantes, y ninguna autoridad ha sido investigada y sancionada penalmente por las violaciones a los derechos humanos ocurridas en este caso⁸⁴.

Apoyo de los EE.UU. para la reforma policial

Es importante resaltar el papel de los EE.UU. en apoyo a los esfuerzos de reforma policial en México, dado el significativo incremento del financiamiento estadounidense que se ha producido recientemente, y el papel que los EE.UU. ha jugado en influenciar la estrategia del gobierno mexicano para combatir el crimen organizado y el tráfico de drogas. Durante las

últimas dos décadas, este apoyo ha incluido el respaldo político y financiero para el empleo de las Fuerzas Armadas mexicanas en operaciones antidrogas. Desde 2008, mediante un paquete de cooperación en materia de seguridad llamado la Iniciativa Mérida, la asistencia estadounidense en temas de seguridad hacia México se ha mantenido en sus más altos niveles, y las fuerzas policiales mexicanas, particularmente a nivel federal, han recibido una gran cantidad de este apoyo.

FIGURA 3: Fondos de la Iniciativa Mérida 2008–2015
(expresados en millones de dólares)

	AF 2008 Comple- mentario	AF 2009	AF 2009 Comple- mentario	AF 2010	AF 2010 Comple- mentario	AF 2011	AF 2012	AF 2013	Estimado AF 2014	Solicitado AF 2015
ESF*	20.0	15.0	0.0	15.0	0.0	18.0	33.3	32.1	46.1	35.0
INCLE**	263.5	246.0	160.0	190.0	175.0	117.0	248.5	195.1	148.1	80.0
FMF***	116.5	39.0	260.0	5.3	0.0	8.0	N/A	N/A	N/A	N/A
Total	400.0	300.0	420.0	210.3	175.0	143.0	281.8	227.2	194.2	115.0

Fuente: Departamento de Estado de los EE.UU.: Justificación Presupuestal ante el Congreso para Operaciones en el Exterior, AF 2008-AF 2015⁸⁵.

* Fondo de Asistencia Económica (*Economic Support Fund*)

** Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (*International Narcotics Control and Law Enforcement*)

***Financiamiento para Militares en el Extranjero (*Foreign Military Financing*). Desde AF 2012, los fondos FMF no han estado incluidos como parte de la Iniciativa Mérida. Para AF 2012, la asistencia FMF fue de US\$7 millones; US\$6.6 millones para AF 2013; US\$7 millones para AF 2014; y US\$5 millones para AF 2015.

Antes del año 2008, los Estados Unidos destinaba un promedio de US\$30 millones por año a México a través de la cuenta de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (*International Narcotics Control and Law Enforcement*, INCLE). La mayoría de esta asistencia iba dirigida a las fuerzas de seguridad federales de México para actividades antidrogas, incluyendo la actualización de infraestructura de las agencias de la aplicación de la ley mexicanas⁸⁶. En 2009 los fondos de INCLE se elevaron a US\$406 millones para dicho año fiscal, un incremento que superaba en más de diez veces el promedio de asistencia anterior al año 2008. Porciones significativas de esta asistencia estuvieron dirigidas a la Policía Federal. Esta asistencia ha incluido equipos y maquinarias para facilitar la movilidad y para la interdicción de drogas, armamento y otros artículos ilícitos, incluyendo seis helicópteros Blackhawk, 50 camionetas blindadas y otros equipos⁸⁷.

Legisladores, organizaciones no gubernamentales (incluyendo a WOLA) y otros analistas tanto en los Estados Unidos como en México criticaron el enfoque inicial del paquete de asistencia respecto a equipos e interdicción. WOLA y otros críticos plantearon asimismo inquietudes respecto al marcado énfasis del paquete de financiamiento en apoyar a las Fuerzas Armadas mexicanas, pues entre 2008 y 2013 se destinaron para SEDENA y SEMAR un total de US\$442 millones de la cuenta de Financiamiento para Militares en el Extranjero (*Foreign Military Financing*,

FMF)⁸⁸. Muchos sostenían que la Iniciativa Mérida debía priorizar el fortalecimiento de las instituciones para la aplicación de la ley y la justicia penal en México, la lucha contra la corrupción y el apoyo a actividades en favor del Estado de Derecho. En efecto, en años recientes la Iniciativa Mérida ha cambiado su énfasis, de proporcionar helicópteros y otros equipos costosos, a enfocarse en el fortalecimiento institucional de las agencias para la aplicación de la ley en México, y en brindar un creciente apoyo a la reforma judicial y prevención de la violencia. Sin embargo, el suministro a México de equipos para interdicción y, crecientemente, de infraestructura fronteriza, continúa formando parte de la Iniciativa.

La Iniciativa Mérida ha proporcionado asistencia a muchos de los esfuerzos de reforma policial descritos en este informe. Hasta diciembre de 2013, el gobierno de los Estados Unidos reportó que había brindado “apoyo en entrenamiento y equipos por US\$8 millones al programa nacional de depuración a niveles estatal y federal”, y caracterizó este sistema como “un importante esfuerzo por parte del GOM [Gobierno de México] para acabar con la corrupción y construir instituciones confiables”⁸⁹. En un informe para el Congreso de los EE.UU. elaborado en abril de 2010, el Departamento de Estado expresó su intención de proporcionar fondos de INCLE para incrementar las capacidades de pruebas poligráficas y acciones de control interno en México, incluyendo la provisión de 300 unidades poligráficas a este país. Los fondos de la

Iniciativa Mérida han financiado asimismo el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública en México. Aproximadamente US\$8.8 millones en fondos INCLE han sido designados para “expandir y realzar el Registro y ampliar su disponibilidad a nivel nacional”. El apoyo ha consistido primordialmente en equipos para recoger datos biométricos, equipos para albergar el Registro y capacitación de funcionarios para la recolección, almacenamiento y recuperación de información biométrica⁹⁰. Hasta 2013, los Estados Unidos ha proporcionado capacitación a más de 4,500 oficiales de la Policía Federal en técnicas de investigación, recolección de evidencia, preservación de la escena del crimen y aspectos éticos. Asimismo, las policías estatales y municipales han recibido capacitación mediante la Iniciativa Mérida, sólo entre febrero y junio de 2013 fueron entrenados 1,498 agentes⁹¹.

Desde el lanzamiento de la Iniciativa Mérida, el Congreso de los EE.UU. impuso requisitos de derechos humanos sobre el 15 por ciento de ciertos fondos de la Iniciativa Mérida, estipulando que dichos fondos no pueden ser asignados hasta que el Departamento de Estado reporte al Congreso el cumplimiento de estos requisitos. Estas estipulaciones incluyen: mejorar la transparencia y rendición de cuentas en las fuerzas policiales en México, investigar y procesar judicialmente en la jurisdicción civil violaciones a los derechos humanos cometidas por la Policía Federal y las Fuerzas Armadas e implementar la prohibición respecto al uso de testimonios obtenidos mediante la tortura. En sus tres informes presentados ante el Congreso a la fecha (2009, 2010 y 2012), el Departamento de Estado ha sostenido que ha habido avances en cumplir los requisitos pero los informes carecen de evidencias convincentes respecto a tales avances. A modo de ilustración, los informes no incluyen un solo ejemplo en el cual un agente de la Policía Federal haya sido efectivamente sancionado por una violación a los derechos humanos. WOLA, así como varias otras organizaciones internacionales y mexicanas de derechos humanos, ha expresado clara y repetidamente que, basándonos en nuestro monitoreo y documentación de casos de violaciones a los derechos humanos en México, consideramos que estos requisitos aún no se han cumplido.

Continuidad y cambio en el gobierno de Peña Nieto

Al asumir el cargo en diciembre de 2012, el Presidente Peña Nieto afirmó que haría los ajustes necesarios



Policía Federal mandada para reforzar seguridad en Ciudad Juárez.

a la estrategia de seguridad en el país, al mismo tiempo que mantendría los mecanismos que estaban dando resultados⁹². Peña Nieto ha enfatizado que sus prioridades de seguridad consisten en reducir la delincuencia y la violencia en México en lugar de combatir las organizaciones de tráfico de drogas, y que se han realizado esfuerzos para incrementar la coordinación entre las agencias de seguridad pública a nivel federal, estatal y municipal. Sin embargo, su gobierno ha mantenido en gran medida las iniciativas y el modelo policial establecidos durante el gobierno de Calderón. Asimismo, Peña Nieto ha continuado apoyándose en gran medida en las Fuerzas Armadas para combatir el crimen organizado y proporcionar seguridad pública, desplegando las Fuerzas Armadas en nuevos operativos de seguridad en los estados de Michoacán, Guerrero y México, así como en otras zonas, y no se han anunciado planes para regresar los militares a sus cuarteles. De hecho, el Programa Sectorial de Defensa Nacional para 2013–2018 declara explícitamente que los militares estarán involucrados en la provisión de seguridad pública a lo largo del sexenio de Peña Nieto: “La problemática actual del País demanda contar con mayor presencia de tropas en el territorio nacional, para continuar realizando diversas operaciones, prestar ayuda a la población civil en caso de desastre y continuar coadyuvando con las autoridades civiles en la función de seguridad pública”⁹³.

El cambio más significativo realizado por Peña Nieto en la estructura policial en México fue la eliminación



Agentes de la Policía Federal se preparan para ser desplegados en diferentes comunidades.

de la Secretaría de Seguridad Pública. El Presidente transfirió a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) la responsabilidad de la seguridad interior y prometió que este cambio facilitaría la coordinación entre las diversas agencias. La Policía Federal se encuentra ahora bajo el control de la recientemente creada Comisión Nacional de Seguridad (CNS), dentro de la SEGOB. El ex-Jefe de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, el doctor Manuel Mondragón, lideró la CNS hasta su renuncia ocurrida en marzo de 2014; Mondragón fue reemplazado por el ex-Secretario Ejecutivo del SNSP, Monte Alejandro Rubido.

Dado que la Secretaría de Seguridad Pública había sido establecida por el Presidente Fox en 2000, colocar las responsabilidades de seguridad pública nuevamente bajo la dirección de la SEGOB representó un retorno a la estructura de comando centralizado utilizado por gobiernos anteriores del PRI, los cuales concentraban prácticamente todos los asuntos internos dentro de la SEGOB⁹⁴. Este cambio en las estructuras de comando involucró una significativa reestructuración del aparato de seguridad pública federal en México y, particularmente durante los primeros meses del sexenio de Peña Nieto, algunos analistas expresaron inquietud sobre la cantidad de tiempo y energía que exigía la reestructuración⁹⁵.

Cumpliendo con su promesa de campaña, Peña Nieto anunció asimismo que su gobierno

establecería una Gendarmería Nacional. El Presidente y otros funcionarios del gobierno introdujeron la Gendarmería como parte de la solución a los problemas de seguridad de México; se trataría de un contingente policial de hasta 50.000 efectivos entrenados por las Fuerzas Armadas, incluyendo en un inicio aproximadamente 10.000 soldados de SEDENA y SEMAR. La Gendarmería complementaría, no reemplazaría, a la Policía Federal. De hecho, el gobierno de Peña Nieto preveía una fuerza de seguridad federal de más de 100.000 agentes entre la Policía Federal (que se incrementaría a 60.000 efectivos) y la Gendarmería (que contaría con un número de agentes entre 40.000 y 50.000)⁹⁶.

Estos planes se desmoronaron rápidamente. Durante la primera mitad del 2013, el gobierno de Peña Nieto, y especialmente Mondragón, transmitieron mensajes contradictorios sobre la composición y la función de la Gendarmería. No resultaba claro si ésta se enfocaría en prevenir la delincuencia o reaccionar ante incidentes criminales; tampoco era evidente cuántos soldados, si acaso alguno, habían sido reclutados para integrar esta institución.

La propuesta recibió críticas por parte de la sociedad civil y expertos en seguridad, quienes expresaron inquietudes de que la Gendarmería militarizaría aún más la seguridad pública. Los críticos citaron el potencial de violaciones adicionales a los derechos humanos por parte de una fuerza entrenada y parcialmente compuesta por soldados, y exigieron un debate público más consistente antes del establecimiento de una fuerza de seguridad de tal magnitud.

El 27 de agosto de 2013, tras meses de incertidumbre, Mondragón anunció en una sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública que la Gendarmería sería una división de la Policía Federal, compuesta por apenas 5.000 oficiales civiles, no militares, quienes actuarían bajo el comando de civiles y recibirían un entrenamiento combinado policial y militar. Los agentes se dividirían entre unidades que trabajarían en estrecho contacto con las comunidades (policía de proximidad), y unidades que formarían parte de una fuerza de respuesta. Mondragón describió la Gendarmería como “una institución dedicada a la seguridad pública, bajo un comando civil” con el objetivo de “fortalecer la gobernabilidad territorial en poblaciones rurales y semiurbanas”, principalmente en áreas con instituciones particularmente débiles

“Es probable que el Mando Único mejore la coordinación entre las fuerzas municipales y estatales, pero no es una panacea para el complejo conjunto de retos que enfrentan estas fuerzas policiales”.

y una presencia significativa de grupos del crimen organizado. Mondragón explicó además que la Gendarmería también se encargaría de la seguridad en áreas estratégicas, como puertos, aeropuertos y fronteras. El reclutamiento empezó en septiembre de 2013; en diciembre de ese año, 2.600 cadetes empezaron a trabajar en ciudades como Acapulco, Estado de Guerrero; Puebla, Estado de Puebla; Monterrey, Estado de Nuevo León; y en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México⁹⁷. Funcionarios del gobierno de Peña Nieto han declarado que la fuerza estará totalmente operativa en julio de 2014⁹⁸.

El gobierno de Peña Nieto también ha alentado a que los estados adopten un Mando Único Policial. El Mando Único fusionaría las fuerzas policiales estatales y municipales en una cadena de autoridad única. Funcionarios del gobierno han presentado el Mando Único como una manera de combatir la corrupción policial, particularmente a nivel municipal, y de mejorar la coordinación entre las diferentes fuerzas policiales. Originalmente propuesta durante el gobierno de Calderón, la iniciativa no llegó a generar suficiente apoyo durante ese gobierno. Mientras que Calderón intentó promover legislación que requiriese a los estados adoptar el Mando Único, el gobierno de Peña Nieto ha optado por un enfoque estado por estado, facilitando acuerdos de coordinación entre los gobernadores y alcaldes en cada estado. Esta estrategia parece haber sido efectiva. Hasta febrero de 2014, 26 estados habían establecido acuerdos de este tipo. El Secretario de Gobernación Osorio Chong ha indicado que cuando todos los 31 estados y el Distrito Federal hayan establecido el Mando Único, el gobierno de Peña Nieto presentará una propuesta al Congreso mexicano para formalizar la estructura mediante una legislación⁹⁹.

Es probable que el Mando Único mejore la coordinación entre las fuerzas municipales y estatales, pero no es una panacea para el complejo conjunto de retos que enfrentan estas fuerzas policiales. Cambiar la estructura del comando no incrementará los recursos para las fuerzas estatales o municipales,

ni prevendrá abusos, ni fortalecerá la rendición de cuentas. El analista en temas de seguridad, Alejandro Hope, y otros expertos han sostenido también que cualquier fuerza policial que actúe bajo un comando a nivel estatal requerirá garantizar una continua presencia policial en los municipios en México a fin de prevenir y abordar la delincuencia a nivel local¹⁰⁰. Dado que el comando está centralizado a nivel estatal, las decisiones sobre seguridad pública también podrían politizarse, en lugar de basarse en inquietudes de los ciudadanos sobre seguridad en un área, especialmente si los municipios son gobernados por un partido de la oposición¹⁰¹.

Rendición de cuentas de la policía en el gobierno de Peña Nieto

En el área de rendición de cuentas de la policía, el gobierno de Peña Nieto ha hecho algunos ajustes menores, al mismo tiempo que mantiene las principales estructuras establecidas en el gobierno de Calderón que han sido descritas anteriormente.

Como una nueva iniciativa, en su informe presentado en noviembre de 2013 sobre las actividades de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), Mondragón anunció que se había creado al interior de la CNS una Inspectoría General para “detectar déficits, irregularidades o carencias en la aplicación de los procedimientos de unidades y oficinas administrativas de la Comisión Nacional”. Como parte de sus tareas, la Inspectoría General es responsable por verificar que los agentes operen de acuerdo a normas y protocolos establecidos, incluyendo el respeto por los derechos humanos y la atención a las víctimas; también es responsable por asistir en sus investigaciones a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal¹⁰². Si se le otorgasen suficientes recursos y autonomía, la Inspectoría General podría potencialmente servir como un valioso mecanismo de control interno sobre la policía. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar la efectividad de esta instancia.

En relación al Sistema de Control de Confianza, el Presidente Peña Nieto admitió durante un foro

organizado por Causa en Común en octubre de 2013 que deben mejorarse los modelos de certificación de la policía¹⁰³. En el mismo foro, el Secretario de Gobernación Osorio Chong declaró que el gobierno creía que deberían existir controles internos y que ese sistema debería ser considerado como una herramienta entre muchas otras. Osorio también afirmó que “no se puede practicar los mismos estudios, pruebas y análisis a todos los agentes policiales”¹⁰⁴.

Basado en el creciente reconocimiento de la necesidad de revisar el sistema, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el 20 de diciembre de 2013 un nuevo marco para el Sistema de Control de Confianza. Los nuevos lineamientos afirman que los exámenes de control de confianza deben ser únicamente un elemento para determinar cómo se contrata, despide o promueve a los policías, y que estas decisiones deben asimismo incorporar resultados de controles internos, recursos humanos y otro tipo de información sobre el desempeño de la policía. El nuevo marco tomará en cuenta también el rango y las responsabilidades de los agentes. Ello significa que pese a que se utilizarán los mismos exámenes (aunque la prueba de consumo de drogas se realizará ahora de manera aleatoria), éstos se practicarán tomando en cuenta los factores de riesgo en el entorno de los agentes, si trabajan en áreas sensibles, y el rango del agente, al mismo tiempo que se pone un énfasis específico en la revisión de antecedentes¹⁰⁵. Estos cambios son importantes en la medida en que responden a algunas de las críticas previamente formuladas respecto al sistema. Mecanismos adicionales para mejorar esta depuración, así como propuestas para establecer más controles externos sobre las fuerzas policiales en México, se discuten más adelante, en la sección de “Recomendaciones” de este informe.

Pese a las reformas, persisten la corrupción y los abusos

Tal como se ha evidenciado anteriormente, en años recientes se han producido ciertos cambios legales importantes a los sistemas de seguridad pública y de justicia penal en México. Se han otorgado mayores facultades de investigación a la policía, se ha establecido un marco operativo orientado a mejorar la profesionalización y desempeño de la policía, se ha dispuesto un sistema de depuración de la policía a nivel nacional y se ha continuado el apoyo

federal para esfuerzos de seguridad pública a nivel estatal y municipal. No obstante, disponer de más entrenamiento y mejores equipos no necesariamente significa que éstos se hayan puesto a buen uso. Adicionalmente, el enfoque en agentes individuales ha debilitado las evaluaciones de desempeño de las propias instituciones, y no se han establecido incentivos para el respeto de los derechos civiles, por ejemplo, en la detención y el procesamiento de sospechosos.

Tres episodios ocurridos en años recientes han despertado serios cuestionamientos sobre la integridad de la Policía Federal y, por extensión, sobre la efectividad de recientes esfuerzos de reforma policial.

El 25 de junio de 2012, tres oficiales de la Unidad de Investigación de la Policía Federal llevaron a cabo una operación encubierta en el aeropuerto de la Ciudad de México. Durante la operación, tales oficiales resultaron muertos a manos de otros dos agentes de la Policía Federal. Informes periodísticos indicaron que los oficiales muertos estaban investigando a una banda de tráfico de drogas; los oficiales que los asesinaron trabajaban para los traficantes. Tras el ataque, la Policía Federal reemplazó a 348 agentes que trabajaban en el aeropuerto; un funcionario de la Policía Federal sostuvo que los nuevos agentes habían recibido “doble depuración y verificación de antecedentes”¹⁰⁶.

Apenas tres meses más tarde, oficiales de la Policía Federal abrieron fuego contra un vehículo diplomático estadounidense en las afueras de la Ciudad de México. A bordo del vehículo se encontraban dos agentes de la CIA y un oficial de la Secretaría de Marina de México; los dos agentes de la CIA sufrieron heridas no mortales. Tras el hecho, fueron detenidos 14 oficiales de la Policía Federal involucrados, quienes estaban vestidos de civiles y viajaban en vehículos sin identificación oficial al momento de producirse el ataque. Ellos argumentaron que estaban persiguiendo a los perpetradores de un secuestro ocurrido el día anterior¹⁰⁷. En octubre de 2013, la Policía Federal llevó a cabo una operación para desarticular una banda criminal en el Estado de Guerrero. Entre las 18 personas detenidas se encontraban 13 oficiales de la Policía Federal; el vocero de seguridad nacional del gobierno mexicano dijo que este grupo era responsable por al menos siete homicidios y cuatro secuestros¹⁰⁸.

Garantizar la rendición de cuentas de oficiales de policía que participan en actos delincuenciales o cometen violaciones a los derechos humanos

RECUADRO 3: Abusos de la Policía Federal contra migrantes en tránsito

Desde enero a octubre de 2013, el personal de la Casa del Migrante de Saltillo, Frontera con Justicia, A.C., en Coahuila, reunió testimonios de migrantes centroamericanos quienes habían sufrido abusos durante su travesía en México. Veinte de estos testimonios involucraban a migrantes que fueron víctimas de abusos perpetrados por agentes de la Policía Federal; 18 de estos casos involucraban extorsión. Los incidentes ocurrieron principalmente durante revisiones de autobuses en retenes a lo largo de las carreteras en diferentes partes del país; en muchos casos parece que la Policía Federal dirigió sus esfuerzos específicamente a los migrantes al registrar los vehículos. En al menos ocho de estos casos, la Policía Federal amenazó con entregar a los migrantes a las autoridades del Instituto Nacional de Migración (INM). En otros casos, los agentes de la policía recurrieron a la fuerza o la amenaza de fuerza para obligar a los migrantes a pagarles. Aunque en muchos casos la policía pidió relativamente pequeñas cantidades de dinero (menos de US\$100), en otros casos los migrantes fueron obligados a entregar todo el dinero que llevaban (a menudo cientos de dólares).

Los casos de extorsión registrados por la Casa del Migrante de Saltillo reflejan una tendencia que ha sido observada por otros albergues y organizaciones de derechos humanos en México. Un informe presentado en noviembre de 2013 por la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, en colaboración con el Servicio Jesuita a Migrantes, analizó 931 testimonios de migrantes recogidos por siete albergues durante los primeros seis meses de 2013. De estos testimonios, 167 migrantes reportaron haber sufrido abusos a manos de las autoridades mexicanas. La Policía Federal era responsable por el mayor número de casos de abuso (59 casos, el 35 por ciento del total registrado) con 31 de los incidentes involucrando extorsión y 16 involucrando robo¹⁴.

Los testimonios siguientes, registrados por la Casa del Migrante de Saltillo, son ilustrativos de este patrón de abuso contra los migrantes:

MIGRANTE SALVADOREÑO, 22 AÑOS:

A bordo de un autobús del grupo Senda como a las 9:00 de la mañana un viernes en la unidad 9803, de Transportes del Norte. Llegando a Saltillo se subieron dos Federales y nos extorsionaron. El hombre se dirigió directamente a mí y me dijo: dame tu identificación, yo le dije que no traía y me dijo: pues vente para el baño.

En el baño me revisó por completo, me quitó 300 pesos [MXN\$300] y 45 dólares [US\$45], solo me dejó como 20 pesos [MXN\$20]. El Federal era un hombre un tanto moreno, alto, robusto, andaba con lentes. Él decía que yo andaba cargando a las muchachas, parientes mías, y quería que yo le diera por cada una 50 dólares [US\$50]. No sé quién le dijo que las muchachas andaban conmigo, es como si se informaran con los del transporte.

MIGRANTE HONDUREÑO, 31 AÑOS:

Viniendo del DF a San Luis Potosi, iba en bus, me bajaron en un retén unos Policías Federales, me bajaron a patadas y me dijeron que no podía seguir viajando, que era un delito y que llamarían a Migración [INM]. Otro de los Policías dijo: "Yo puedo hacer lo que quiera contigo cabrón. Queremos que nos des 800 pesos [MXN\$800] por ti y tu compañero o aquí se van a quedar". Tuvimos que darles lo que ajustamos en ese momento, 1.100 pesos [MXN\$1.100], nomás dándoles el dinero nos dejaron subir al camión. Eran dos policías, iban con el uniforme de PF [Policía Federal].

MIGRANTE HONDUREÑO, 28 AÑOS:

Hace dos meses entré a México por La Técnica [pueblo de la frontera entre México y Guatemala]. Llegando a Palenque, están cobrando cuota de US\$100 [para subir al tren] los de la Mara 13, lo que tuve que hacer fue tomar un bus que me llevara hasta Coatzacoalcos [Veracruz] para poder viajar en tren. Ahí me tuve que esperar una semana para montarme al tren porque ahí también estaban cobrando cuota los "Z" [Zetas], ya que logré montarme llegué hasta Huehuetoca [Estado de México]. Ahí los Policías Federales supuestamente cuidando la línea del tren nos bajaron del tren y me quitaron el dinero que llevaba, me amenazaron a mí junto con otros que iban en el mismo tren, [diciendo] que si no les dábamos todo lo que teníamos, nos entregarían a Migración [INM].

requerirá que el sistema de justicia penal mexicano investigue y procese con éxito a oficiales de policía. Bajo el gobierno de Peña Nieto, las autoridades han investigado a un reducido número de oficiales, como es el caso de aquellos involucrados en la banda de secuestradores en Guerrero, sin embargo, queda por verse cuántos de estos oficiales serán juzgados. Igualmente, Mondragón reportó que en 2013 las entidades de control interno presentaron 156 denuncias ante la Procuraduría General de la República por supuestos crímenes cometidos por agentes de la Policía Federal u otros oficiales de la CNS, pero no indicó el número de agentes que habían sido procesados penalmente.

INQUIETUDES PERSISTENTES CON LA POLICÍA FEDERAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Si bien se han dado algunos limitados avances en la investigación y sanción de agentes en casos de corrupción, hay escasa indicación que sugiera que los agentes están siendo juzgados por violaciones a los derechos humanos. Las denuncias por abusos a los derechos humanos siguen siendo frecuentes. En 2013, la CNDH recibió 619 quejas por violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de la Policía Federal. Durante ese año, la CNDH emitió 14 recomendaciones a la CNS en relación a violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes de la Policía Federal. Estas recomendaciones involucraban casos documentados de privación de vida, detenciones arbitrarias, trato cruel e inhumano y uso excesivo de la fuerza, entre otros abusos. La recomendación más reciente emitida contra la Policía Federal el 24 de diciembre de 2013, se trata de un incidente ocurrido en abril de ese año en el cual agentes de la Policía Federal vestidos de civil dispararon contra dos estudiantes universitarios que iban en un vehículo que circulaba por las afueras de la Ciudad de México, lo cual resultó en la muerte de uno de los estudiantes¹⁰⁹.

La CNDH y las víctimas han formulado múltiples pedidos de investigación sobre abusos a los derechos humanos. Sin embargo, rara vez se sanciona a los policías. En 2009 y 2010, la CNDH emitió ocho recomendaciones relacionadas a violaciones a los

derechos humanos cometidas por la Policía Federal y solicitó que el Órgano Interno de Control de la Policía Federal y/o la PGR investiguen a los oficiales responsables por los abusos. Sin embargo, el informe anual de la CNDH para el año 2013 dejó claro que en relación al cumplimiento de estas recomendaciones, aunque se habían iniciado investigaciones, ningún agente había sido sancionado administrativa o penalmente por los abusos. En algunos casos, incluso las investigaciones habían sido cerradas¹¹⁰.

La CNDH no es la única entidad que documenta violaciones a los derechos humanos cometidas por la Policía Federal, o que resalta la preocupación respecto a la ausencia de sanciones para los agentes que los perpetran. En su informe de 2013 sobre desapariciones en México, *Human Rights Watch* declaró poseer sólida evidencia que indicaba que agentes de la Policía Federal eran responsables por 13 de los 249 casos de desapariciones que la organización había documentado desde el año 2006¹¹¹. Basándose en su análisis de 170 casos de tortura ocurridos en cinco estados en México durante el año 2011, la organización también aseveró que todas las fuerzas de seguridad mexicanas, incluyendo la Policía Federal, continúan recurriendo a la tortura¹¹². *Human Rights Watch* mantenía asimismo que “los agentes del Ministerio Público civil tampoco han adoptado medidas básicas—como entrevistar a testigos claves o visitar la escena del crimen—para investigar denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por policías y otros funcionarios civiles”¹¹³. Tal como lo ilustran secciones especiales de este informe, las organizaciones mexicanas de derechos humanos y albergues para migrantes también han documentado en años recientes múltiples casos de abuso por parte de agentes de la Policía Federal.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE LA DETENCIÓN

El caso descrito al inicio de este informe ilustra un perturbador patrón de comportamiento por parte de la Policía Federal al detener a sospechosos. En 2010, el Proyecto Atalaya en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) analizó 35 denuncias

“Garantizar la rendición de cuentas de oficiales de policía que participan en actos delincuenciales o cometen violaciones a los derechos humanos requerirá que el sistema de justicia penal mexicano investigue y procese con éxito a oficiales de policía”.

presentadas a la CNDH sobre violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de la Policía Federal. Los investigadores del Proyecto Atalaya identificaron una alarmante tendencia de irregularidades en las acciones de agentes de la Policía Federal. En muchos de los casos estudiados, los agentes de policía ingresaron violentamente y sin orden judicial a las viviendas de las víctimas, detuvieron a éstas sin presentar acusaciones y las torturaron o abusaron de ellas. Diecisiete de las denuncias (cerca de la mitad del total) involucraban acusaciones de tortura, ser mantenido incomunicado, retrasos injustificados en llevar al acusado ante la autoridad judicial u otro tipo de maltrato. Dieciséis (el 46 por ciento) de los casos involucraban detención arbitraria, y quince de ellos (el 43 por ciento) involucraban una incursión arbitraria o sin orden judicial en la vivienda.

Parecería que los perpetradores estaban plenamente conscientes de la ilegalidad de sus acciones. En algunos de los casos las víctimas reportaron que el número de identificación y la placa del vehículo policial habían sido cubiertos, y que los agentes usaban máscaras pasamontañas que evitaban que la víctima identificase al perpetrador. La Policía Federal frecuentemente justificaba las detenciones declarando que estaban realizando un operativo, que estaban tomando “acciones preventivas”, que se basaban en información de inteligencia policial o denuncias anónimas, e incluso que la persona parecía sospechosa o nerviosa.

Como lo indica el informe:

Si los agentes toman por iniciativa propia la decisión de qué persona es merecedora de ser detenida e inculpada, tienen ante sí el reto de hacerlo de tal manera que la detención no concluya con la liberación del detenido, sino con su consignación y, eventualmente, su condena, para lo cual, según se advierte, aprovechan todos los recursos a su alcance, legales e ilegales, en aras de justificar la detención, consignación y procesamiento. El detenido será entonces entregado a la autoridad ministerial junto con las pruebas que lo inculpan, a partir de la premisa de que el sistema penal conferirá valor a la prueba confesional rendida ante autoridad distinta de la judicial, confesión “robustecida” con objetos o instrumentos ligados al delito, por ejemplo, armas prohibidas o paquetes de droga, que según lo revela la dinámica de las detenciones, son piezas fácilmente introducidas o “sembradas” por los agentes aprovechando el lapso “ciego” ya señalado [el período de tiempo entre el momento en que un sospechoso es detenido y cuando es presentado ante las autoridades judiciales], durante el cual tienen bajo su completo poder a los detenidos¹¹⁵.

Los casos incluidos en el estudio de Atalaya representan una pequeña muestra pero los elementos en común en muchos de estos y de otros casos indicarían que al menos algunos agentes se involucran en tales prácticas con regularidad, prácticas que son claramente incompatibles tanto con el respeto a los derechos humanos como con el debido proceso, y su existencia plantea serios cuestionamientos a los métodos de la Policía Federal.

RECUADRO 4: Tortura por parte de la Policía Federal: El caso de un taxista en Monterrey

Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC) documentó el caso de extorsión y abuso de un taxista en Monterrey, estado de Nuevo León, ocurrido en 2011. Este caso ilustra una serie de elementos comunes en las violaciones a los derechos humanos por parte de la Policía Federal, incluyendo la extorsión, el uso de la tortura para obtener confesiones y el incumplimiento con investigar y sancionar a los agentes responsables.

En este caso, el taxista fue interceptado por agentes de la Policía Federal, quienes lo acusaron de robo. Los agentes no presentaron evidencia de la acusación pero dijeron haber recibido denuncias anónimas. Lo llevaron a la estación de policía y exigieron un pago de MXN\$20.000 (aproximadamente US\$1.500) en caso contrario le quitarían su vehículo y lo llevarían a la cárcel. Entre el dinero que tenía en su taxi y lo que pudo recibir de su hermano y hermana, el taxista reunió MXN\$6.600 (US\$500) y la policía lo dejó ir.

Menos de dos semanas después, el taxista fue testigo de un accidente. Cuando llegó la Policía Federal al lugar de los hechos, los oficiales lo

reconocieron y le exigieron MXN\$600. El taxista les dio el dinero y lo dejaron ir.

Un mes más tarde, se encontró de nuevo con los mismos policías. Esta vez lo llevaron, junto con un colega con quien estaba, a la estación de policía. No le exigieron dinero sino que le dijeron que debía admitir ser miembro de los Zetas y tener en su poder un arma. Según la documentación de CADHAC:

[El agente dijo:] “¡Ahorita vas a hablar, pásame la tabla!” Le dieron alrededor de 20 tablazos... [Había] una puerta y un escalón, lo hicieron poner la cabeza en el escalón, le siguieron pegando... Un Policía Federal se para arriba de él para detenerle la cabeza con las piernas [y dijo:] “¡idéle usted, comandante!, el comandante sí te va a hacer hablar”, y le siguieron pegando y lo dejaron de golpear cuando vieron como que el señor se desvanecía... Lo sacaron afuera de la oficina y lo estaba cuidando un oficial mientras seguían golpeando al compañero. Lo dejaron parado una media hora, lo encaminaron a su carro y lo dejaron ir.

El taxista ha presentado una denuncia formal ante la PGR y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, pero ninguno de los oficiales involucrados ha sido investigado o sancionado.

Conclusiones y Recomendaciones

Tal como se ha descrito en este informe, los gobiernos anteriores han dado pasos para reformar a la policía en México y para desarrollar un nuevo modelo policial como una manera de establecer fuerzas policiales más efectivas. Ha habido algunos avances positivos en las áreas de depuración y capacitación. Sin embargo, la reforma policial es todavía en gran medida un proyecto inconcluso. El reto más significativo por delante es asegurar que los agentes corruptos y abusivos rindan cuentas por sus acciones. Tal como lo señala el investigador Daniel Sabet:

Es mucho más fácil desarrollar programas de capacitación y mejorar los criterios de selección que revertir una larga tradición de extorsión y soborno... Quizá abordar la corrupción antes de abordar las reformas relativamente sencillas es poco probable que tenga éxito, dada la oposición de agentes y del crimen organizado. No obstante, estas reformas más fáciles de lograr serán insuficientes en desarrollar

una fuerza honesta y profesional capaz de enfrentar al crimen organizado¹¹⁶.

Estas reformas “más sencillas” también son incapaces de revertir los pésimos antecedentes de la policía mexicana en materia de derechos humanos. La creación de leyes y lineamientos o la provisión de capacitación sobre derechos humanos para las fuerzas de seguridad son únicamente efectivas si el oficial de policía sabe que los abusos serán investigados y sancionados. Resulta evidente que se requieren controles internos y externos operativos y con suficientes recursos para combatir tanto la corrupción como los abusos a los derechos humanos. Ya existen varias instituciones de este tipo en México pero necesitan ser fortalecidas y expandidas a fin de responsabilizar a los abusadores por sus acciones y asegurar que las fuerzas policiales sean eficaces al aplicar la ley.

Ciertamente, la corrupción y el abuso afectan a todas las fuerzas policiales en México. De hecho, estos

problemas son a menudo más agudos a nivel estatal y municipal. Sin embargo, este informe ha resaltado las violaciones a los derechos humanos cometidas por la Policía Federal tanto debido a su rápida expansión en años recientes, como al hecho que el gobierno mexicano ha presentado a la Policía Federal como una alternativa a la continuación del despliegue militar. En efecto, hechos recientes ilustran la evolución del rol de la Policía Federal en áreas afectadas por altos niveles de violencia y actividad delictiva. En marzo de 2014, la Policía Federal asumió el control de todas las funciones policiales en Chilpancingo, capital de Guerrero¹¹⁷, y sus efectivos han sido recientemente desplegados junto con las Fuerzas Armadas en partes del turbulento Michoacán y más recientemente en el Estado de México¹¹⁸.

El despliegue de la Policía Federal, ya sea para sustituir a la policía local considerada corrupta por gran parte de la población, para asumir la función que actualmente cumplen los militares mexicanos o para complementar los esfuerzos de éstos últimos, puede resultar efectivo para abordar problemas de seguridad en el corto plazo. Pero, tal como lo ha demostrado este informe, los antecedentes de la Policía Federal distan mucho de ser impecables y queda aún mucho por hacer para contar con una institución efectiva y respetuosa de los derechos de las personas.

El gobierno de Peña Nieto tiene la oportunidad de cerrar el capítulo de violaciones a los derechos humanos por parte de la policía mexicana y de enfocarse en medidas para que las fuerzas de seguridad en México rindan cuentas por sus acciones. El no hacerlo perpetuará un círculo vicioso de abuso policial y un clima de desconfianza entre la policía y la población. Si el gobierno puede crear instituciones sólidas, respetuosas de los derechos que sean capaces de prevenir y combatir la delincuencia con la confianza de la ciudadanía, el gobierno de Peña Nieto puede también ayudar a invertir la perniciosa tendencia de militarizar la seguridad pública.

Lo que sigue es una serie de recomendaciones para fortalecer la reforma policial en México, particularmente en el área de rendición de cuentas. Las recomendaciones se refieren a la Policía Federal y a programas establecidos a nivel nacional para apoyar esfuerzos en materia de seguridad pública en los estados y municipios.

- 1. CERTIFICAR A LAS FUERZAS POLICIALES, NO SÓLO A LOS OFICIALES DE POLICÍA.** Las prácticas de corrupción y abuso son fomentadas al interior de la propia fuerza policial, no basta con certificar a las personas. Por ejemplo, los investigadores mexicanos Elena Azaola y Miguel Ángel Ruiz realizaron entrevistas con oficiales policiales del Distrito Federal que estaban en prisión por el delito de secuestro. Azaola y Ruiz identificaron que muchos de los agentes empezaron a tomar parte en estos delitos porque sus superiores también estaban involucrados¹¹⁹. Evaluar agencias policiales mediante procesos de certificación, como la Comisión de Acreditación para Agencias de Aplicación de la Ley (*Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies*, CALEA) con sede en los EE.UU., permitiría la evaluación formal de instituciones policiales para asegurar que éstas sigan procedimientos adecuados de patrullaje y operativos, basados en estándares desarrollados por profesionales en el campo de la aplicación de la ley¹²⁰. CALEA ya ha certificado a fuerzas policiales municipales en México, incluyendo las de la Ciudad de Chihuahua y de Guadalajara. Estas fuerzas cumplieron claros estándares correspondientes a agencias de la aplicación de la ley en las áreas de organización, gestión, administración, operaciones policiales y apoyo operativo. Tales experiencias locales, entre otras, pueden servir como importantes ejemplos para otras fuerzas policiales en México¹²¹.
- 2. CONTINUAR REFORMANDO EL ACTUAL SISTEMA DE CONTROL DE CONFIANZA Y ASEGURARSE QUE ESTA EVALUACIÓN COMPLEMENTE OTROS CONTROLES INTERNOS. ESTABLECER Y/O FORTALECER UNIDADES DE ASUNTOS INTERNOS Y COMISIONES DE HONOR Y JUSTICIA A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL.** El nuevo esquema de evaluación establecido por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, el cual se enfoca en el contexto en el cual opera un agente y el análisis de riesgo, constituye un paso para crear un sistema más efectivo de evaluación. Mientras continúa analizando este modelo de depuración, el gobierno debe también atender otras áreas, incluyendo una mayor capacitación para los evaluadores; mayor transparencia en el proceso tanto con oficiales, a quienes a menudo no se entregan los resultados de sus exámenes, como con la sociedad civil, la cual no

“Los controles externos son un importante complemento a las Unidades de Asuntos Internos y otros mecanismos para la disciplina interna de la policía”.

recibe datos confiables sobre el proceso de evaluación o sus resultados; establecer claros lineamientos para dar de baja a agentes y monitorearlos luego que dejan la institución; y definir claramente áreas específicas al interior de las agencias policiales a cargo de decidir si un agente puede permanecer o no en su puesto¹²². Del mismo modo, los esfuerzos del gobierno para depurar a los agentes durante el proceso de reclutamiento y en intervalos periódicos deben ser complementados con la creación y fortalecimiento de unidades de asuntos internos y comisiones de honor y justicia. Asimismo, el gobierno debe asegurarse que estas entidades cuenten con los recursos humanos y presupuestos necesarios para llevar a cabo su trabajo continuo de investigar la mala conducta policial y sancionar a los agentes abusivos y corruptos.

3. ACELERAR Y MEJORAR ESFUERZOS PARA HACER OPERATIVO EL REGISTRO POLICIAL. La evaluación del desempeño policial individual mediante exámenes de control de confianza y el trabajo de las Unidades de Asuntos Internos debe ayudar a evitar la reconstrucción de agentes no idóneos. Sin embargo, ello sólo es posible si los resultados de estas evaluaciones e investigaciones son registrados y puestos a disposición de todas las fuerzas policiales. El gobierno federal debe dar pasos para asegurar que todas las fuerzas policiales ingresen al registro los datos de los policías, incluyendo los resultados de la evaluación de control de confianza. También deben practicarse auditorías periódicas al registro para evaluar si la información está siendo actualizada y para garantizar que se incluya toda la información necesaria para cada agente¹²³.

4. APROVECHAR EXPERIENCIAS EXITOSAS A NIVEL ESTATAL Y LOCAL. Ha habido algunas iniciativas de reforma policial importantes e innovadoras a nivel estatal y municipal en México. Vale la pena analizar tales esfuerzos y adaptarlos para otras fuerzas en México. Por ejemplo, la Secretaría de Seguridad Ciudadana en Querétaro ha tenido significativos avances en el área de rendición de cuentas de la policía. Aparte

de establecer lineamientos claros para un manejo policial democrático, el uso de fuerza y la disciplina interna, el estado creó tres entidades complementarias de rendición de cuentas policial: la Comisión de Estándares Policiales (para revisar protocolos policiales), el Consejo de Honor y Justicia y la Comisión de Carrera Policial. Los tres incluyen la participación de ciudadanos externos a la institución. Otro ejemplo que vale la pena examinar es la Dirección de Seguridad Pública Municipal de la Ciudad de Chihuahua, la cual entre 1998 y 2009 desarrolló mecanismos efectivos para el control externo (particularmente mediante una Comisión de Participación Ciudadana bien estructurada) y continúa recibiendo certificación de CALEA¹²⁴.

5. CREAR SÓLIDOS MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO.

Los controles externos son un importante complemento a las Unidades de Asuntos Internos y otros mecanismos para la disciplina interna de la policía. Actualmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es la principal entidad externa responsable por la supervisión de la Policía Federal. Sin embargo, no cuenta con la autoridad para obligar a las fuerzas policiales y otras agencias del gobierno a cumplir cabalmente con sus recomendaciones. Más aún: rara vez hace uso pleno de los instrumentos con los cuales actualmente dispone, como su facultad para investigar graves violaciones a los derechos humanos. La CNDH debe ser fortalecida y debe incrementar sus capacidades para hacer valer al máximo su autoridad. También merecen consideración mecanismos adicionales para el control externo de las fuerzas policiales. Aprovechando ejemplos de otros países, incluyendo ciudades en los Estados Unidos, los analistas de INSYDE desarrollaron una propuesta para un auditor policial independiente en México. Este auditor actuaría como un tercero que analizaría y verificaría que las investigaciones llevadas a cabo por la Unidad de Asuntos Internos sean efectivas y justas. El auditor cumpliría dos funciones claves: auditar el proceso de investigaciones llevadas a cabo en áreas tales como el uso de fuerza, mala conducta

y muerte de detenidos mientras están en custodia, y analizaría casos específicos de denuncias ciudadanas como cuando choca un vehículo durante una persecución policial o represalias por parte de agentes contra una persona. Para tener éxito, este auditor tendría que ser independiente. También debería contar con un papel claramente definido, financiamiento suficiente, acceso a información, cooperación de las fuerzas policiales y participación de la comunidad, entre otras características¹²⁵.

En 2012, senadores provenientes de todo el espectro político de México presentaron una propuesta para un auditor que se basaba en gran medida en las propuestas formuladas por INSYDE, pero la propuesta nunca se llevó a votación. En una reunión con organizaciones de la sociedad civil realizada en junio de 2013, el Secretario Osorio Chong declaró que él respaldaba la idea de crear un auditor externo de la policía. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la Comisión Nacional de Seguridad optó por una Inspectoría General interna en vez de un órgano de control independiente. Aunque tales controles internos son de importancia crítica, ellos no sustituyen una entidad externa independiente capaz de analizar las acciones de la policía¹²⁶.

En 2013, la ciudad de Querétaro anunció que se asociaría con INSYDE para crear un auditor policial. La implementación de esta reforma a nivel municipal podría brindar un modelo útil para entender cómo podría funcionar mejor el concepto de un auditor policial en México¹²⁷.

6. FORTALECER EL PAPEL DE MONITOREO DE LOS CONSEJOS Y OBSERVATORIOS CIUDADANOS.

La participación ciudadana puede ayudar a mejorar la transparencia y rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad. Una efectiva participación ciudadana debe ir más allá de presentar denuncias y colaborar con la policía en la prevención de la delincuencia, a incluir también el involucramiento en la evaluación y monitoreo de las fuerzas policiales, como, por ejemplo, en el desarrollo de indicadores de desempeño de la policía.

7. IMPLEMENTAR PLENAMENTE LAS REFORMAS JUDICIALES DE 2008.

Las fuerzas policiales no operan aisladamente; ellas forman parte de un conjunto mayor de instituciones del sistema de justicia penal que también deben funcionar bien. Un sistema de justicia

penal plenamente reformado ayudaría a garantizar investigaciones eficientes y una adecuada recolección de evidencias, así como a respetar las garantías al debido proceso, incrementar la confianza ciudadana y llevar a una mayor disposición para denunciar delitos y ofrecer evidencias.

8. ESTABLECER CABALMENTE UN REGISTRO NACIONAL DE DETENIDOS.

Muchos abusos a los derechos humanos cometidos por oficiales de la policía tienen lugar desde el primer momento en que las personas son detenidas. Debido a un registro deficiente, es difícil identificar a los oficiales responsables por el detenido al momento en que ocurrió el abuso. Esta falta de transparencia es un factor que contribuye al abuso durante las detenciones. Una base de datos a nivel nacional para rastrear a los detenidos, con un protocolo para registrar inmediatamente información crítica tal como la hora y ubicación de una detención y los nombres de los oficiales responsables por el detenido, podría ayudar a prevenir que ocurran abusos desde el momento de la detención. Una base de datos plenamente operativa sería importante para los familiares que buscan a personas que han sido detenidas, y aclararía la cadena de custodia sobre personas detenidas.

El Artículo 16 de las reformas constitucionales realizadas en 2008 al sistema judicial en México invocaba la creación de un registro de detenidos. Más específicamente, los Artículos 112-116 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que entró en vigencia en 2009 especificaban adicionalmente este concepto estableciendo el Registro Administrativo de Detenciones y declarando que los agentes policiales que llevan a cabo detenciones deben reportarlas al Centro Nacional de Información¹²⁸. Este registro administrativo está vigente, y en el año 2010 la PGR estableció su propio Sistema de Registro de Detenidos (SIREDD) que específicamente requiere que la Policía Ministerial Federal registre inmediatamente en el sistema a cualquier persona que detenga¹²⁹. En su sentencia emitida en noviembre de 2010 contra el Gobierno de México, en el caso de los activistas ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó también que el gobierno mexicano debe adoptar medidas para fortalecer el funcionamiento y uso del Registro Administrativo, incluyendo su constante actualización,

la interconectividad de esta base de datos con otras similares (para facilitar conocer el paradero de los detenidos sin importar la agencia que los detenga), que garantice tanto el respeto del acceso público a la información como la privacidad y que implemente un mecanismo de control para asegurar que los agentes estatales cumplan con su deber de actualizar el registro¹³⁰. Más de tres años después, el Registro Administrativo de Detenciones aún necesita ser reforzado y conectado a las bases de datos existentes de acuerdo con los términos ordenados por la Corte Interamericana.

9. BRINDAR MÁS TRANSPARENCIA Y SUPERVISIÓN RESPECTO A SUBSIDIOS. El gobierno federal da significativos subsidios a esfuerzos para la reforma policial a nivel municipal y estatal. Sin embargo, a menudo estos fondos no son asignados de manera oportuna. Como consecuencia, estados y municipios no siempre pueden gastar todos los fondos entregados. Se deben desarrollar indicadores para asegurar que los fondos estén siendo empleados para el propósito designado, que se les oriente a mejorar la rendición de cuentas policial y que éstos estén llevando a mejoras en las áreas programáticas especificadas como prioridades. El público debe asimismo tener acceso a información sobre estos subsidios, cómo se gastan los fondos y, en el caso de SUBSEMUN, cómo se eligen los municipios para recibir los fondos.

10. RESPETAR LOS DERECHOS DE LOS OFICIALES DE POLICÍA. Muchos agentes policiales, especialmente a nivel estatal y municipal, no cuentan con estabilidad laboral, tienen pocas prestaciones y reciben escaso reconocimiento público por su trabajo. A menudo se desempeñan en instituciones que carecen de lineamientos claros para promociones basadas en mérito. En su cuestionario aplicado a 950 agentes policiales estatales en 19 estados de México, Causa en Común descubrió que uno de cada tres agentes reportaba ganar menos de US\$500 dólares al mes. En su monitoreo de las violaciones a los derechos humanos por parte de fuerzas de seguridad en la región de la Montaña de Guerrero entre 2007 y 2011, el Monitor Civil de la Policía descubrió que el ocho por ciento de las denuncias provenían de los propios policías, mayormente por violaciones a sus derechos laborales. Del mismo modo en que la policía debe ser sancionada cuando comete faltas, también

debe recompensársele cuando hace un buen trabajo. La moral de los agentes policiales y su cooperación son elementos claves para procesos efectivos de reforma; las fuerzas policiales deben garantizar que los oficiales reciban un salario adecuado, buenas prestaciones y claras posibilidades de promoción.

Recomendaciones para la asistencia de los EE.UU. al trabajo policial en México

Desde el año fiscal 2008 hasta el 2013, los Estados Unidos destinó a México más de US\$2.100 millones en asistencia relacionada a seguridad mediante la Iniciativa Mérida. Hasta febrero de 2014, más de US\$1.200 millones de estos fondos habían sido entregados a México bajo la forma de equipos, entrenamiento y asistencia técnica, mayormente para combatir el crimen organizado, así como financiamiento a programas para apoyar la prevención de la violencia, el Estado de Derecho y los derechos humanos¹³¹. Hasta mayo de 2013, los Estados Unidos ha brindado cursos de capacitación para más de 19.000 oficiales de las fuerzas policiales en México¹³². Parte de esta capacitación ha sido en el campo de los derechos humanos, por ejemplo, un “programa de maestría para la Policía Federal y un rango de videos y manuales de capacitación enfocados en derechos humanos, particularmente durante la investigación penal”¹³³. Tal como se ha mencionado anteriormente, los Estados Unidos ha proporcionado US\$8 millones en entrenamiento y equipos para apoyar la depuración a través del programa de control de confianza.

Debido a la proporción significativa de fondos correspondientes a la Iniciativa Mérida que han sido asignados para entrenar y equipar mejor a la Policía Federal en México, los Estados Unidos tiene un interés particular en trabajar con el gobierno mexicano para asegurar que esta fuerza, así como otras fuerzas que reciben apoyo de los EE.UU., no sea socavada por la corrupción y por un historial de violaciones a los derechos humanos. Equipos y maquinarias pueden llevar a mayores victorias tácticas, pero hacen poco por combatir las debilidades de las instituciones en México que han permitido el florecimiento del crimen organizado y que también se encuentran en la raíz de las violaciones a los derechos humanos. Asimismo, servirá de poco brindar más capacitación en materia de derechos humanos a las fuerzas policiales en México si los agentes no creen que serán investigados y sancionados cuando cometan faltas.

Mientras los Estados Unidos trabaja con el gobierno mexicano para determinar cómo asignar los US\$900 millones restantes que han sido destinados para la Iniciativa Mérida, así como fondos adicionales asignados para el año fiscal 2014 y solicitados para el año fiscal 2015, debe tomarse en consideración lo siguiente:

- 1. PRIORIZAR EL FORTALECIMIENTO DE MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA POLICÍA EN MÉXICO A TODOS LOS NIVELES.** Al desarrollar programas con el gobierno mexicano, los Estados Unidos debe priorizar el desarrollo de controles internos y externos sobre las fuerzas policiales mexicanas. Ello podría incluir el apoyo adicional para unidades de asuntos internos, reformas al sistema de depuración, apoyo adicional para el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y apoyo para garantizar la plena implementación de un registro nacional de detenidos.
- 2. EMPLEAR LA CAPACIDAD DE HACER PRESIÓN A TRAVÉS DE LOS REQUISITOS SOBRE DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA INICIATIVA MÉRIDA.** En su Informe de Derechos Humanos en México correspondiente al año 2013, el Departamento de Estado señalaba

“significativos problemas relacionados a los derechos humanos”, los cuales incluían “participación de policías y militares en graves abusos, incluyendo privación de vida, abuso físico, tortura y desapariciones”. El informe continuaba detallando que la “impunidad y la corrupción generalizada seguían siendo graves problemas, particularmente a nivel estatal y local, en las fuerzas de seguridad y el sector judicial”¹³⁴. El Departamento de Estado debe reflejar las mismas inquietudes en su próximo informe al Congreso evaluando los requisitos de derechos humanos contenidos en la Iniciativa Mérida. El Departamento de Estado debe asimismo retener los fondos condicionados si determina que no se han cumplido las estipulaciones. En declaraciones públicas y en reuniones con sus contrapartes mexicanas, las autoridades estadounidenses deben enfatizar que para el gobierno de los EE.UU. es prioritario abordar los abusos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas policiales mexicanas. En particular, las autoridades estadounidenses deben solicitar a las autoridades del gobierno mexicano información detallada sobre los pasos que éste viene tomando para investigar y juzgar a los oficiales de policía mexicanos que han sido implicados en abusos a los derechos humanos.

Notas

- 1 Palabras escuchadas por uno de los jóvenes torturados por agentes de la Policía Federal en Ciudad Juárez, documentadas por el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, y publicadas en el sitio web “Defendamos la Esperanza”, mantenido por la Red Nacional de Organismos Civiles “Todos los Derechos para Todos”; información consultada el 14 de abril de 2014, <http://defendamoslaesperanza.org.mx/organizacion-centro-de-derechos-humanos-paso-del-norte/>.
- 2 CNDH, *Recomendación 75/11, del 8 de diciembre de 2011*, 2011, información consultada el 14 de abril de 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2011/REC_2011_075.pdf.
- 3 Orquiz, Martín, “Comprueban tortura en detenido por coche-bomba aquí; PGR en aprietos”, *Diario de Juárez*, 21 de enero de 2014, información consultada el 14 de abril de 2014, http://diario.mx/Local/2014-01-21_3797a8e2/comprueban-tortura-en-detenido-por-coche_bomba-aqui-pgr-en-aprietos/.
- 4 “Libres, implicados en bombazo aquí”, *Diario de Juárez*, 11 de marzo de 2014, información consultada el 14 de abril de 2014, http://diario.mx/Local/2014-03-11_b971ab2c/libres-implicados-en-bombazo-aqui/.
- 5 “La corrupción es un mal endémico de México, dice Calderón”, *CNN México*, 25 de noviembre de 2013, información consultada el 14 de abril de 2014, <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/11/25/la-corrupcion-es-un-mal-endemico-de-mexico-dice-calderon>.
- 6 INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013*, información consultada el 14 de abril de 2014, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/septiembre/comunica15.pdf>.
- 7 INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU): Cifras correspondientes a marzo de 2014*, información consultada el 14 de abril de 2014, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/percepcionsp.pdf>.
- 8 López Portillo, Ernesto, “Los presidentes y la policía”, *El Universal*, 18 de septiembre de 2013, información consultada el 14 de abril de 2014, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/09/66571.php>.
- 9 Esta militarización de la seguridad pública se volvió particularmente evidente en 1995, cuando la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) pasaron a ocupar puestos en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- 10 INEGI, “En 2012 se registraron 26 mil 037 homicidios” [nota de prensa], 30 de julio de 2013, información consultada el 14 de abril de 2014, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/julio/comunica9.pdf>.
- 11 Para mayor información, consultar CNDH, *Informes de Actividades* [múltiples volúmenes], 2007-2013, información consultada el 14 de abril de 2014, http://www.cndh.org.mx/Informes_Actividades.
- 12 Withers, George, Lucila Santos y Adam Isacson, *Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas (Predica lo que Practicas: La Separación de Roles entre Militares y Policías en las Américas)*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, noviembre de 2010, información consultada el 14 de abril de 2014, http://www.wola.org/publications/preach_what_you_practice_the_separation_of_police_and_military_roles_in_the_americas.
- 13 Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, p. 34, información consultada el 14 de abril de 2014, <http://pnd.gob.mx/>.
- 14 Sabet, Daniel, *Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles* (Reforma Policial en México: Avances y Obstáculos Persistentes), Centro Woodrow Wilson para Académicos Internacionales, Instituto de México; y Universidad de San Diego, Instituto Transfronterizo, Serie de Documentos de Trabajo sobre Colaboración entre los EE.UU. y México, mayo de 2010, información consultada el 14 de abril de 2014, http://www9.georgetown.edu/faculty/dms76/policefiles/Sabet_police_reform.pdf.
- 15 *Ibíd.*
- 16 Tomado del sitio web del SESNSP, información consultada el 14 de abril de 2014, http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_el_Secretariado_Ejecutivo.
- 17 *Ibíd.*
- 18 Ley de la Policía Federal Preventiva, 4 de enero de 1999, información consultada el 14 de abril de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf.
- 19 Meyer, Maureen, con aportes de Coletta Youngers y Dave Bewley-Taylor, *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence, and the Mexican State* (En una Encrucijada: Tráfico de Drogas, Violencia y el Estado Mexicano), Documento Informativo publicado conjuntamente por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y el Programa en Políticas sobre Drogas de la Fundación Beckley, noviembre de 2007, información consultada el 14 de abril de 2014, <http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BriefingPaper13.pdf>.
- 20 “Calderón quiere la salida del Ejército de la lucha antidroga ‘a largo plazo’”, *EFE*, 9 de abril de 2010, información consultada el 14 de abril de 2014, <http://www.elmundo.es/america/2010/04/10/mexico/1270852736.html>.
- 21 Para revisar puntos de vista de la sociedad civil sobre la necesidad de una reforma judicial, consultar, por ejemplo, el sitio web *Juicios Orales*, <http://www.juiciosorales.org.mx/home.aspx>.
- 22 Debe advertirse que también se han planteado inquietudes sobre aspectos del Código Nacional. Por ejemplo, en marzo de 2014, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó a la Corte Suprema de México una acción cuestionando la constitucionalidad de secciones del Código debido a las mayores facultades de investigación otorgadas a la policía y a la capacidad de utilizar sistemas de posicionamiento global para ubicar teléfonos celulares y computadoras sin una orden judicial. CNDH, *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, información consultada el 18 de abril de 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/CorteInteramericana/accion_20_2014.pdf.
- 23 “Desafíos en la implementación de reforma del sistema de justicia penal en México” (documento preparado por tres organizaciones no gubernamentales para la 150ma. Sesión Ordinaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Asistencia Legal por los Derechos Humanos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, e Instituto de Justicia Procesal Penal), 27 de marzo de 2014, información consultada el 14 de abril de 2014, http://observatoriodejusticia.com.mx/doctos/audiencia_sistema_justicia_mexico.pdf.
- 24 Éste no es necesariamente el caso a nivel de los estados, en tanto unos pocos gobiernos estatales han tomado la decisión de fusionar en una agencia sus departamentos de investigación y prevención. Consultar Sabet, Daniel, *Police Reform in Mexico*,

- Informal Politics and the Challenge of Institutional Change* (Reforma Policial en México, Política Informal y el Cuestionamiento del Cambio Institucional) (Stanford, CA: University Press, 2012), p. 15.
- 25 Arellano, David y Juan Salgado, editores, *Policía Federal: Una Nueva Institución para México*, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), septiembre de 2012, información consultada el 14 de abril de 2014, http://www.cies.gob.mx/pdf/02POLICIA_FEDERAL.pdf.
- 26 *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 25 de agosto de 2008, información consultada el 14 de abril de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008.
- 27 Székely, Miguel, editor, *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La Construcción de una Policía Profesional en México*, CIES, septiembre de 2012, información consultada el 14 de abril de 2014, http://www.cies.gob.mx/pdf/03SIDEPOL_LOW.pdf.
- 28 Sitio web del SESNSP, información consultada el 17 de abril de 2014, http://www.secretariadodoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_el_Sistema_Nacional.
- 29 Sitio web del SESNSP, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.secretariadodoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_.
- 30 Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el DOF, 3 de diciembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013.
- 31 Sitio web del SESNSP, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.secretariadodoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>.
- 32 Auditoría Superior de la Federación (ASF), Cámara de Diputados, *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, junio de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf.
- 33 “Acuerdo por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, y la fórmula utilizada para su selección”, publicado en el DOF, 15 de enero de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329665&fecha=15/01/2014.
- 34 “Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales”, 30 de enero de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.secretariadodoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1362/1/images/ReglasSUBSEMUN2014.pdf>.
- 35 Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación e INSYDE, Instituto para la Seguridad y la Democracia, *Desde la mirada ciudadana: Informe del Monitor Civil de la Policía y de las Fuerzas de Seguridad en La Montaña de Guerrero*, diciembre de 2011, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.tlachinollan.org/Descargas/Desde_la_mirada_ciudadana_Informe_mocipol.pdf.
- 36 ASF, *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*.
- 37 El Catálogo de bienes y servicios 2014 está disponible en el sitio web del SESNSP, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.secretariadodoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1403/1/images/CatalogoSPA2014.pdf>.
- 38 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>.
- 39 El gobierno de Peña Nieto ha continuado empleando el Sistema de Control de Confianza como su principal herramienta de depuración. Existen tres centros a nivel federal para evaluar a los oficiales de la PGR, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Nacional de Seguridad. SESNSP, *Informe de estatus de Centros de Evaluación y Control de Confianza*, 31 de diciembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.secretariadodoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1052/1/images/ESTATUSCCC31122013.pdf>.
- 40 SESNSP, *Avance en Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones de seguridad pública e impartición de justicia a entidades federativas*, marzo de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.secretariadodoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1052/1/images/AVANCEFEB2014.pdf>.
- 41 “Acuerdo por el que se modifica el artículo sexto del Acuerdo a través del cual se pretende regular el procedimiento a seguir en contra de los integrantes de la Policía Federal que no asistan o se retiren de las evaluaciones de Control de Confianza, así como la vigencia de dichas evaluaciones”, publicado en el DOF, 24 de diciembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327829&fecha=24/12/2013.
- 42 Muedano, Marcos, “Modifican plazo de pruebas de control de confianza”, *El Universal*, 24 de diciembre de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/modifican-plazo-de-pruebas-de-control-de-confianza-975037.html>.
- 43 Peláez Acero, Gabriela y María Vanesa Pedraza Madrid, editoras, *Control de Confianza: Hacia una Nueva Cultura Policial para México*, CIES, septiembre de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.cies.gob.mx/pdf/06CONTROL_DE_CONFIANZA.pdf.
- 44 Causa en Común, “Sumemos Causas”, *¿Qué Piensa la Policía? Resultados del Cuestionario a Policías 2013*, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.causaencomun.org.mx/download.php?f=/admin/abc/archivos/Encuesta%20Qu%C3%A9%20piensa%20la%20Polic%C3%ADA_15102013.pdf.
- 45 Sabet, *Police Reform in Mexico, Informal Politics and the Challenge of Institutional Change* (Reforma Policial en México, Política Informal y Cuestionamiento del Cambio Institucional), p. 274.
- 46 Mosso, Rubén, “Reprueban en tres años más de 88 mil policías”, *Milenio*, 26 de diciembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.milenio.com/policia/Reprueban-anos-mil-policias_o_215378471.html.
- 47 Jiménez, Benito, “Policías reprobados en control de confianza siguen en activo”, *Terra*, 12 de mayo de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://noticias.terra.com.mx/mexico/policias-reprobados-en-control-de-confianza-siguen-en-activo,946944b39399e310VgnVCM5000009ecceboRCRD.html>.

- 48 “Reprueban *antidoping* pero siguen en activo 400 policías en Michoacán”, *Proceso*, 30 de marzo de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.proceso.com.mx/?p=337602>. Consultar también: Covarrubias, Adriana, “Guerrero: 370 policías reprueban examen de confianza”, *El Universal*, 6 de noviembre de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/881324.html>.
- 49 Székely, editor, *Sistema Integral de Desarrollo Policial*.
- 50 Por ejemplo, en septiembre de 2013, el diario *Reforma* reportó que tres oficiales de policía que estaban siendo investigados por su posible participación en el secuestro y asesinato de trece jóvenes en un bar en la Ciudad de México habían aprobado sus evaluaciones. “Policías vinculados a caso Heaven habían aprobado control de confianza”, *Animal Político*, 24 de septiembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.animalpolitico.com/2013/09/policias-vinculados-a-caso-heaven-estaban-certificados/?utm_source=hoy+en+dh&utm_campaign=cob70cia5c-Monitoreo_del_30_de_agosto_de_20134_1_2013&utm_medium=email&utm_term=0_58473853f8-cob70cia5c-36085277#ixzz2fpIimC9D.
- 51 Fausset, Richard, “Police testing in Mexico inspires little confidence” (Pruebas a policías inspiran escasa confianza), *Los Angeles Times*, 8 de mayo de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://articles.latimes.com/2013/may/08/world/la-fg-mexico-police-testing-20130509>.
- 52 Ángel, Arturo, “Polígrafo, de prueba reina... al destierro”, *24 horas*, 15 de mayo de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.24-horas.mx/poligrafo-de-prueba-reina-al-destierro/>.
- 53 Sabet, *Police Reform in Mexico* (Reforma Policial en México).
- 54 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el DOF el 2 de enero de 2009, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGNSNP.pdf>.
- 55 Presidente Felipe Calderón, *Sexto Informe de Gobierno*, 12 de septiembre de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sesto/>.
- 56 Sabet, Daniel, *Co-Production and Oversight: Citizens and Their Police* (Co-Producción y Monitoreo: Ciudadanos y sus Policías), Centro Woodrow Wilson para Académicos Internacionales, Instituto de México; y Universidad de San Diego, Instituto Transfronterizo, Serie de Documentos de Trabajo sobre Participación Cívica y Seguridad Pública en México, marzo de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/sabet_co-production_oversight_o.pdf.
- 57 Consultar el sitio web del Observatorio Nacional Ciudadano, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://onc.org.mx/quienes-somos/>.
- 58 Desde octubre de 2013, había 18 observatorios operando a nivel de estado o ciudad en México, adicionalmente al Observatorio Nacional Ciudadano.
- 59 Sabet, *Co-Production and Oversight (Co-Producción y Monitoreo)*.
- 60 López Portillo, Ernesto, “La Nueva Certificación”, *El Universal*, 18 de marzo de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/03/69290.php>.
- 61 Dávila, Patricia, “Gobierno abre espacios a Martí y Morera en Consejo Nacional de Seguridad”, *Proceso*, 30 de julio de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.proceso.com.mx/?p=315592>.
- 62 Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, publicado en el DOF el 12 de diciembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata.pdf.
- 63 *Ibíd.*
- 64 García Luna, Genaro, *The New Public Security Model for Mexico* (El Nuevo Modelo de Seguridad Pública para México), (México: impresión privada, noviembre de 2011), p. 18.
- 65 Rosas, María Cristina, editora, *El Nuevo Modelo de Policía en México*, CIES, septiembre de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.cies.gob.mx/pdf/01El_Nuevo_Modelo_PoliciaLOW.pdf.
- 66 Consultar, por ejemplo, Tlachinollan, *Desde la mirada ciudadana*.
- 67 Olson, Eric, *Police Reform and Modernization in Mexico, 2009* (Reforma Policial y Modernización en México, 2009), (Washington, DC: Centro Woodrow Wilson para Académicos Internacionales, septiembre de 2009).
- 68 Consultar, por ejemplo, “Estrategia 2.4” del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, publicado en el DOF el 29 de agosto de 2008, información consultada el 15 de abril de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5058383&fecha=29/08/2008.
- 69 Székely, editor, *Sistema Integral de Desarrollo Policial*.
- 70 García Luna, *The New Public Security Model for Mexico* (El Nuevo Modelo de Seguridad Pública para México), p. 83.
- 71 Reglamento de la Ley de la Policía Federal, publicado en el DOF el 17 de mayo de 2010, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPF.pdf.
- 72 Consultar, por ejemplo, CNDH, *Recomendación 78/2013, Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza, trato indigno y privación de la vida de V1, en el Estado de Querétaro*, 20 de dic. de 2013, información consultada el 17 de abril de 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2013/REC_2013_078.pdf.
- 73 Székely, editor, *Sistema Integral de Desarrollo Policial*.
- 74 “Convenio de Colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública”, publicado en el DOF, 23 de abril de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012.
- 75 Gobierno de México, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 160 del Consejo de Derechos Humanos*, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/temasrel/MEPU/mepufinal2013.pdf>.
- 76 Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), Evaluación desde los derechos humanos de los Protocolos sobre uso de la Fuerza y Detención de Personas presentados por el Presidente Felipe Calderón, 23 de mayo de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, http://imdhd.org/doctos/d_Analisis_protocolos_DH.pdf.
- 77 “Documento íntegro: El ‘Pacto por México’ de Peña Nieto”, *ADNPolítico.com*, 2 de diciembre de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/02/integro-el-pacto-por-mexico-tal-como-lo-firmo-pena-nieto>.

- 78 IMDHD, *Control del Espacio Público: Informe Sobre Retrocesos en las Libertades de Expresión y Reunión en el Actual Gobierno*, abril de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, http://imdhd.org/doctos/Informe_protesta_final.pdf.
- 79 CNDH, *Recomendación No. 1 VG/2012 sobre la Investigación de Violaciones Graves a los Derechos Humanos Relacionada con los Hechos Occurridos el 12 de diciembre de 2011, en Chilpancingo, Guerrero*, 27 de marzo de 2012, información consultada el 16 de abril de 2014, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/ViolacionesGraves/001.pdf>.
- 80 Durante las protestas, dos personas no identificadas también prendieron fuego a un surtidor en una gasolinera cercana. Uno de los empleados intentó extinguir las llamas con su cuerpo y luego murió debido a gravedad de las quemaduras. En su informe inicial del caso, la CNDH recomendó que se condujera una investigación para determinar a los responsables pero a la fecha nadie ha sido sindicado como responsable por esta muerte. CNDH, *Informe Preliminar sobre la investigación por violaciones graves a los derechos humanos en relación a los hechos del 12 de diciembre de 2011 en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero, 2011*, información consultada el 16 de abril de 2014, http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales.
- 81 Tlachinollan, *Participación de la policía federal en violaciones a derechos humanos y omisiones en la rendición de cuentas: El caso Ayotzinapa* (memorándum inédito, 2013).
- 82 *Ibid.*
- 83 CNDH, *Recomendación No. 1 VG/2012*.
- 84 *Ibid.*
- 85 Disponible en el sitio web del Departamento de Estado, información consultada el 17 de abril de 2014, <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14560.htm>; <http://www.state.gov/documents/organization/222898.pdf>.
- 86 Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (Government Accountability Office), *U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States (Asistencia estadounidense ha apoyado las acciones antidrogas de México, pero toneladas de drogas ilícitas siguen fluyendo hacia los Estados Unidos)*, agosto de 2007, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.gao.gov/new.items/d071018.pdf>.
- 87 Embajada de los Estados Unidos, México, *Historical Fact Sheet: The Merida Initiative—Major Deliveries to November 30, 2012* (Hoja Informativa Histórica: La Iniciativa Mérida - Entregas Importantes hasta el 30 de Noviembre de 2012), información consultada el 15 de abril de 2014, <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/agosto2013/fs-majordelivs%20-200813-eng.pdf>.
- 88 *Just the Facts*, “U.S. Aid from Foreign Military Financing, Entire Region, 2008-2014” (Asistencia Estadounidense proveniente del Fondo para Ejércitos Extranjeros, Toda la Región, 2008-2014), información consultada el 15 de abril de 2014, <http://justf.org/Program?program=Foreign%20Military%20Financing&year1=2008&year2=2014>.
- 89 Embajada de los Estados Unidos, México, *The Merida Initiative: An Overview* (La Iniciativa Mérida: Una Visión General), diciembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/docs/Merida-Initiative-Overview.pdf>.
- 90 Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Mexican Federal Registry of Police Personnel* (Registro Federal Mexicano del Personal Policial), 2 de abril de 2010.
- 91 Embajada de los Estados Unidos, México, *The Merida Initiative: An Overview* [La Iniciativa Mérida: Una Visión General], febrero de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/feb2014/Merida-Initiative-Overview-2-14.pdf>.
- 92 IMDHD, *Evaluación del Cumplimiento de las Promesas de Campaña de Enrique Peña Nieto en Materia de Seguridad y Justicia*, agosto de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.imdhd.org/doctos/evaluacion-cumplimiento-compromisos-EPN.pdf>.
- 93 SEDENA, *Programa Sectorial de Defensa Nacional, 2013-2018*, p. 18, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf.
- 94 Davis, Jack y Edward Fox, “Mexico Formally Dissolves Public Security Ministry” (México Disuelve Formalmente la Secretaría de Seguridad Pública), *Insight Crime*, 3 de enero de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/mexico-formally-dissolves-public-security-ministry>.
- 95 Hope, Alejandro, “Peña Nieto’s Tangled Security Reforms” [Las Enmarañadas Reformas de Seguridad de Peña Nieto], *Insight Crime*, 11 de marzo de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/pena-nietos-tangled-security-reforms>.
- 96 Muedano, Marcos, “Habrán más de 100 mil policías federales”, *El Universal*, 22 de marzo de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/204985.html>.
- 97 Muedano, Marcos, “Aceleran reclutamiento para la Gendarmería”, *El Universal*, 21 de noviembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/aceleran-reclutamiento-para-la-gendarmeria-967249.html>; Reséndiz, Francisco, “La Gendarmería, hasta julio de 2014, anuncian”, *El Universal*, 28 de agosto de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/la-gendarmeria-hasta-julio-de-2014-anuncian-945820.html>; García, Dennis A., “La Gendarmería Nacional iniciará funciones en julio de 2014”, *Excelsior*, 28 de agosto de 2013, información consultada el 17 de abril de 2014, <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/778944.html>; Robles de la Rosa, Leticia, “Gendarmería ya comenzó actividades; trabajo pleno, en julio de 2014”, *Excelsior*, 24 de diciembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/24/935157>.
- 98 “La gendarmería nacional tardará un año más e iniciará con 5,000 elementos”, *CNN México*, 27 de agosto de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/08/27/pena-ofrece-evaluacion-de-seguridad-a-cinco-dias-de-su-primer-informe>.
- 99 García, Elvia, “Aprobado Mando Único policial en 26 estados: Osorio”, *Milenio*, 7 de febrero de 2014, información consultada el 29 de abril de 2014, http://www.milenio.com/region/Faltan-Mando-Unico-Osorio-Chong_o_241176137.html.
- 100 Corcoran, Patrick, “Election Proposals for Mexico Police Reform Could Drive Up Corruption” (Propuestas electorales sobre reforma policial en México podrían impulsar la corrupción), *Insight Crime*, 18 de mayo de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/election-proposals-for-mexico-police-reform-could-drive-up-corruption>.
- 101 Tlachinollan, *Desde la mirada ciudadana*.

- 102 Tomado del sitio web de la CNS, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=101e.
- 103 Padilla Fajardo, Lizbeth, “Ciudadanos y autoridades cuestionan control de confianza de policías”, *CNN México*, 15 de octubre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/15/ciudadanos-y-autoridades-cuestionan-certificacion-de-policias>.
- 104 Causa en Común, *Acompañamiento al Plan de Carrera Policial, Monitoreo de Centros de Evaluación y Control de Confianza*, 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.causaencomun.org.mx/download.php?f=/admin/abc/archivos/Reporte%20monitoreo%20Centros%20de%20Control%20de%20Confianza%202013.pdf>.
- 105 Sitio web del SESNSP, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/neef>.
- 106 “Mexico City replaces airport police after June shooting” (La Ciudad de México reemplaza policía del aeropuerto tras balacera en junio), *BBC*, 19 de agosto de 2012, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-19314482>.
- 107 Dávila, Patricia, “Escándalo Tres Marías: ‘Solo obedecemos’, la versión de los agentes detenidos”, *Proceso*, 12 de septiembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.proceso.com.mx/?p=352608>.
- 108 Díaz, Lizbeth, “Mexico captures alleged kidnapping gang comprised of federal police” (México captura a banda de supuestos secuestradores compuesta por policías federales), *Reuters*, 8 de octubre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, http://articles.chicagotribune.com/2013-10-08/news/sns-rt-us-mexico-drugs-20131008_1_kidnapping-gang-federal-police-mexico-captures.
- 109 CNDH, *Recomendación No. 82/2013 Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza, en agravio de V1 y V2, y privación de la vida de V1, trato indigno a V2 e indebida procuración de justicia*, 24 de diciembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2013/REC_2013_083.pdf.
- 110 Consultar Recomendaciones 1/2010; 13/2010; 23/2010; 32/2010; 49/2010; 65/2010; 43/2009; 72/2009, CNDH, “Anexo 7: Seguimiento de Recomendaciones”, en: *Informe de Actividades 2013*, enero de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/anuales/2013_II.pdf.
- 111 Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, febrero de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.hrw.org/es/reports/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico>.
- 112 Human Rights Watch, *Ni Derechos, Ni Seguridad: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, noviembre de 2011, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.
- 113 Human Rights Watch, “México: Abusos generalizados en la “guerra contra el narcotráfico”, 9 de noviembre de 2011, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.hrw.org/es/news/2011/11/09/mexico-abusos-generalizados-en-la-guerra-contra-el-narcotrafico>.
- 114 Servicio Jesuita a Migrantes—México y Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, *Narrativas de la Transmigración Centroamericana en su paso por México*, 2013, información consultada el 16 de abril de 2014, <http://dioscaminaconsupueblo.wordpress.com/2013/12/18/informe-narrativas-de-la-migracion-centroamericana-en-su-paso-por-mexico/>.
- 115 López Ugalde, Antonio, *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas contra la Policía Federal*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y FUNDAR, diciembre de 2012, p. 23, información consultada el 15 de abril de 2014, [http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atlaya/01.%20\(2\)/02.%20\(10\)/01.\(11\)/04.%20\(17\)/01.%20\(141\).pdf](http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atlaya/01.%20(2)/02.%20(10)/01.(11)/04.%20(17)/01.%20(141).pdf).
- 116 Sabet, *Police Reform in Mexico* (Reforma Policial en México), p. 139.
- 117 Flores Contreras, Ezequiel, “Asume Policía Federal control de la seguridad en Chilpancingo”, *Proceso*, 2 de marzo de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.proceso.com.mx/?p=366272>.
- 118 “La Policía Federal toma el control de 20 municipios de Tierra Caliente”, *CNN México*, 16 de enero de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/16/la-policia-federal-toma-el-control-de-20-municipios-de-tierra-caliente>; Figueroa Alcántara, Héctor, “Anuncia SEGOB operativo de seguridad en el Estado de México”, *Excelsior*, 31 de marzo de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/31/951531>.
- 119 Azaola Garrido, Elena y Miguel Ángel Ruiz Torres, “*De Este Delito Por El Que Vengo: Historias de Vida de Policías Sentenciados por Secuestro en la Penitenciaría de Santa Marta Acatitla*”, Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Columbia, 7 de noviembre de 2010, información consultada el 15 de abril de 2014, http://ilas.columbia.edu/images/uploads/workingpapers/Azaola_Policias_secuestro.pdf.
- 120 López Portillo, Ernesto, “Una certificación no certificada”, *El Universal*, 17 de octubre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulas/2013/10/66987.html>.
- 121 *Law Enforcement Program: The Standards* (Programa de Aplicación de la Ley: Los Parámetros), sitio web de CALEA, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.calea.org/content/law-enforcement-program-standards>.
- 122 Causa en Común, *Acompañamiento al Plan de Carrera Policial*.
- 123 *Ibid.*
- 124 Juan Salgado, “Buenas prácticas de reforma policial en el ámbito sub-nacional”, en: Benítez Manaut, Raúl *et al.*, editores, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009* (México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009).
- 125 INSYDE, *Cinco Formas de Fortalecer el Auditor Independiente de la Policía*, 2011, información consultada el 15 de abril de 2014, http://torresllamas.com/insyde/wp-content/uploads/2013/08/fortalecer_auditor_policia_junio2011.pdf.
- 126 López Portillo, Ernesto, “La Inspectoría de Mondragón y Kalb”, *El Universal*, 9 de noviembre de 2013, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/11/67344.php>.
- 127 Márquez, Montserrat, “Policía Municipal será vigilada por auditor externo”, *Códice Informativo*, 23 de enero de 2014, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://codiceinformativo.com/?p=92042>.

- 128 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 129 “Acuerdo del Procurador General de la República por el que se crea el Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos de competencia de la Procuraduría General de la República (SIREDD)”, publicado en el DOF el 24 de mayo de 2010, información consultada el 15 de abril de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5143878&fecha=24/05/2010.
- 130 Cabrera García y Montiel Flores *versus* México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 243, información consultada el 15 de abril de 2014, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf.
- 131 Para el año fiscal 2014, el gobierno de Obama solicitó US\$183.1 millones en asistencia Mérida para México; para el año fiscal 2015, se solicitó un monto adicional de US\$115 millones; US\$228 millones de estos fondos correspondían a la cuenta INCLE.
- 132 Sitio web de la Embajada de los EE.UU., México, información consultada el 15 de abril de 2014, <http://mexico.usembassy.gov/eng/ataglance/merida-initiative.html>.
- 133 Embajada de los EE.UU., México, *Historical Fact Sheet: The Merida Initiative—Major Deliveries to November 30, 2012* (Hoja Informativa Histórica: La Iniciativa Mérida—Entregas Importantes hasta el 30 de Noviembre de 2012).
- 134 Departamento de Estado de los EE.UU., *Mexico 2013 Human Rights Report* (Informe sobre Derechos Humanos en México para 2013), información consultada el 15 de abril de 2014, <http://www.state.gov/documents/organization/220667.pdf>.

Acerca de WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia socioeconómica en América Latina y el Caribe. Fundada en 1974, WOLA juega un papel clave en los debates políticos sobre Latinoamérica en Washington. WOLA facilita el diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, analiza el impacto de las políticas y los programas de gobiernos y organizaciones internacionales y fomenta alternativas mediante la publicación de informes, campañas de educación y la incidencia política.



Para solicitar más publicaciones de WOLA

WOLA cuenta con una amplia gama de publicaciones disponibles sobre derechos humanos en América Latina y la política estadounidense. Visite nuestro sitio web para obtener una lista completa de publicaciones. Por favor no dude en comunicarse con nuestra oficina para solicitar copias de las publicaciones más antiguas.

Para ponerse en contacto con nosotros

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) 1666 Connecticut Avenue NW | Suite 400 | Washington, D.C. 20009
teléfono: 202.797.2171 | facsímil: 202.797.2172
correo electrónico: wola@wola.org | página web: www.wola.org
email: wola@wola.org | web: www.wola.org

Reconocimientos

El Director de Programas de WOLA Geoff Thale proporcionó valiosos comentarios y sugerencias durante la producción de este informe. También, se extiende especial agradecimiento al Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan” y la Casa del Migrante de Saltillo “Frontera con Justicia, A.C.” por sus contribuciones de los casos documentados y otra información para este informe, y por su inestimable labor de defender derechos humanos en México. Oficial de Programas de WOLA Clay Boggs contribuyó con la investigación, revisión y producción de este informe.

Este informe ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur.

Sobre la autora

Maureen Meyer es la Coordinadora Principal del Programa de México y Derechos de Migrantes en WOLA.

ISBN: 978-0-9859307-6-9