

Seguridad pública e impunidad en México: la policía local como problema y solución

Una mesa redonda virtual patrocinada por World Justice Project y el Mexico Institute del Wilson Center

El 23 de septiembre de 2020, World Justice Project y el Mexico Institute del Wilson Center convocaron en conjunto una mesa redonda virtual a fin de hablar de problemas interrelacionados que surgen de la impunidad y la inseguridad en México, así como del papel del cuerpo policial municipal en su forma de obstáculo y a la vez agente de cambio. De acuerdo con normas de no atribución, las llamadas Chatham House Rules, el equipo de World Justice Project Mexico preparó el presente informe para apuntar a algunos de los principales temas, experiencias prácticas y propuestas para reformas que surgieron de la reunión.

Identificación del problema

Hoy en día México enfrenta coyunturas notablemente difíciles respecto al delito y la seguridad cuyos efectos y causas se ven a lo largo de su frontera norte. Durante más de una década, Estados Unidos ha apoyado metas de seguridad mexicanas a través del Plan Mérida (*Mérida Initiative*), mismo que incluye asistencia técnica para fortalecer el sistema judicial penal. Más recientemente, tal asistencia se ha aplicado cada vez más a combatir delincuencia organizada e inseguridad fronteriza. No obstante, ambas la inseguridad y la impunidad siguen a un nivel desenfrenado; les toca a los dos países repensar la agenda de cooperación bilateral, comenzando con una profesionalización del cuerpo policial al nivel local tanto como federal.

Datos surgidos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad en Cárceles Mexicanos ([ENPOL](#)) revelan que algunos aspectos del sistema judicial penal —en particular, la transparencia y rendición de cuentas durante la fase del enjuiciamiento— mejoraron después de la adopción, en 2008, de reformas respecto a la justicia penal. Sin embargo, la misma encuesta mostró evidencia de la persistencia de graves problemas ante lo que se trata de capacidades y debido proceso por parte del cuerpo policial en el momento de arrestar, detener e investigar a sospechosos. Varias investigaciones y entrevistas extensas realizadas por World Justice Project con expertos y operadores en justicia penal muestran que la mayoría de policías municipales no cuenta ni con la autoridad ni la capacidad de responder a o investigar denuncias criminales. Es más, por lo general, al ciudadano se le obliga pasar horas en el Ministerio Público (MP) local para presentar una denuncia criminal.

Mientras los fiscales locales cuentan con el monopolio virtual de las actividades de investigación —mismas que por lo general realiza la policía local en otros países— a la vez, el fiscal mexicano carece de recursos e incentivos para eficazmente llevarlas a cabo. El resultado es una desconfianza pública extrema acerca de la aplicación de la ley, la falta de una denuncia correspondiente a la mayor parte de delitos y la ausencia de una investigación de los pocos delitos que se registran. Una desbordante impunidad ha llevado a muchos tomadores de decisiones así como ciudadanos ver al cuerpo policial local en términos de una “causa perdida”. Sin embargo, existen evidencias disponibles que comprueban que sí es posible la reforma y que el cuerpo policial local sí puede combatir el delito de manera eficaz y responsable. Para efectuar un cambio tal, los gobiernos federal y locales deberán invertir en exhaustivos esfuerzos de reforma policial que generalizan capacidades investigativas y la debida capacitación de policías para cuando éstos interactúan con ciudadanos y víctimas.

Una transformación desde abajo: Enfoque en el cuerpo policial local

95%

de todos los delitos se cometen a nivel local o estatal

7/10

de las llamadas que piden ayuda las responde la policía municipal

600

municipios no cuentan con un cuerpo policial municipal

“Los municipios constituyen el secreto mejor guardado para lograr una reforma transformacional en México.”

- Investigador *senior*

Desde su lanzamiento en 2008, el Plan Mérida ha operado principalmente a nivel nacional y se ha enfocado en cuatro prioridades: crimen organizado transnacional, justicia penal, seguridad fronteriza y resiliencia comunitaria. Se dio un cambio en 2012, una vez que Mérida empezó a brindar asistencia técnica para la aplicación de la ley a nivel local. La decisión reflejó el hecho de que en la gran mayoría de casos criminales —tales como asaltos, robos y fraudes— la mayor parte de la población mexicana suele tratarse sólo con policías locales. INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) ha realizado encuestas que demuestran que las percepciones de ciudadanos acerca de su seguridad personal tienen una correlación directa con la confianza que tengan en cuerpos policiales municipales. Tal hallazgo sugiere que los retos a que se enfrenta la seguridad en México no pueden resolverse tan sólo a través de cuerpos policiales federales. El país por ende enfrenta una paradoja con notables implicaciones en términos de política pública: mientras los cuerpos policiales municipales son en gran parte los responsables de la impunidad y las causas de ésta, esos mismos cuerpos deberían constituir una parte principal de las soluciones.

Empoderar la policía municipal

Algunos municipios mexicanos han tomado el mando para transformar sus estrategias policiales. Chihuahua y Escobedo, por ejemplo, han adoptado la llamada “vigilancia de proximidad”, misma que promueve un acercamiento holístico e implica frecuentes interacciones con la comunidad además de capacitación especializada para oficiales más experimentados. Mejoras institucionales respecto a la justicia cívica municipal (el equivalente de los tribunales de condado en EE.UU. o los municipales de México) —tales como tratamientos de adicciones para delincuentes sin antecedentes penales— combinadas con innovaciones tecnológicas como cámaras corporales y drones, han impulsado un sentido de responsabilidad y transparencia así como más confianza por parte del público en lo que respecta la policía en general. Lo que es más, estos cuerpos policiales municipales han subido los sueldos de sus oficiales. Hasta la fecha han sido prometedores estos resultados: en Chihuahua y a partir de 2008, se redujeron ambos el índice de robo (por un 50%) y de extorsiones (por un 80%).



Varias estrategias y experiencias aún en evolución, respecto a una reforma policial a nivel local, apuntaron a los siguientes elementos clave:

“No estamos aprovechando instituciones policiales que nos podrían ayudar a mejorar condiciones de seguridad en todo el país.”

- Investigador *senior*

Recibir denuncias

En México, no se investiga, ni mucho menos se cierran la gran mayoría de casos criminales; debido a una ambigüedad legal, se descarta la mayor parte de denuncias. Pese a que los policías son los primeros respondientes, se les prohíbe recibir denuncias. Si alguien llega a ser la víctima de un delito menor, probablemente no va a estar tan dispuesto a pasar horas en el Ministerio Público a causa de un agravio de que cree seguro no se va a resolver; si no se denuncia la infracción, tampoco será investigada. Esta tendencia ha empezado a cambiar; algunos cuerpos policiales locales en México incluso presentan denuncias digitalmente; práctica que sin embargo resulta poco común.

“Las investigaciones policiales de delitos deberán ser inteligentes, estratégicas y contar con una clara orientación comunitaria.”

- Oficial de alto rango de justicia penal mexicana

Investigar delitos

Conoce muy bien la policía dónde se encuentran los epicentros del delito, además de los lugares donde pasan su tiempo los delincuentes. No obstante, este conocimiento comunitario se desaprovecha, ya que se prohíbe al cuerpo policial investigar delitos graves sin que un fiscal así dirija a través de prolongados canales oficiales y burocráticos. El Ministerio Público debería asumir el papel de orientar legalmente al policía mientras éste va construyendo casos de delincuencia; el cuerpo policial deberá profesionalizarse para poder realizar investigaciones de manera autónoma.

“Quisiera hacer hincapié en la falta de inversiones en policías, son muy bajas. Muchas veces, aun cuando buscas brindarles capacitación, ellos se encuentran contrarrestados por las condiciones en las que habitan y laboran.”

- Diplomático de alto rango

Mejorar condiciones

Los policías cuentan con muy pocas prestaciones y salarios bastante bajos; a menudo pagan sus propios uniformes y el combustible de sus patrullas. No existe ningún incentivo que los anime a comprometerse con esta carrera ni llegar a un nivel profesional para así poder evitar depender de la corrupción. A los policías hay que reconocerlos como funcionarios públicos en un sistema laboral que conlleva derechos. Todo lo cual requiere fuertes inversiones que un solo gobierno no puede pagar sin ayuda externa. Esquemas innovadores —tales como asociaciones públicas-privadas que han funcionado bien en Chihuahua, y en las cuales un tercio del presupuesto se invierte en medidas de seguridad— han resultado una opción prometedora.

ESTADOS UNIDOS

POLICÍA

- Se presenta en el lugar del delito (primer respondiente)
- Recibe la denuncia
- Realiza la investigación
- Da seguimiento a las víctimas



EL/LA FISCAL

- Revisa la investigación
- Plantea el caso para un litigio



MÉXICO

POLICÍA

- Se presenta en el lugar del delito (primer respondiente)



MINISTERIO PÚBLICO

- Recibe la denuncia
- Realiza la investigación (la arranca; la desarrolla y manda a la policía realizar actividades investigativas)
- Da seguimiento a las víctimas
- Plantea el caso para un litigio



El plan a largo plazo

“Para mejorar el funcionamiento de instituciones de seguridad, necesitamos continuidad en las políticas públicas.”

- Oficial de alto rango del gobierno de México

La transformación del cuerpo policial requiere un compromiso político y de continuidad, mismos que dependen de la reelección de presidentes municipales propensos a la reforma. No se puede esperar que tales reformas, ni una inversión en profesionalizar al cuerpo policial, produzcan resultados en los tres breves años que antes representaban el plazo límite de estas presidencias. En un ámbito político que prohíbe la reelección, gobiernos sucesivos típicamente se deshacen de programas que el presidente municipal anterior ha creado. En el caso de Escobedo, el Jefe de Seguridad Pública ha ido consolidando reformas policiales municipales a partir de 2009. Estos logros tienen más probabilidad de alcanzar al resto de México a través de reformas constitucionales que promuevan la continuidad política así como una pública rendición de cuentas dirigida a votantes en general. Asimismo resulta esencial invertir en capacitación policial y sistemas de acreditación nacionales, de acuerdo con estándares internacionales.

Hacia una reforma a base de evidencias

“Sabremos que la reforma policial habrá funcionado cuando un niño ya pueda dirigirse a un policía en la calle y pedirle direcciones.”

- Representante de un *Think Tank*

Es imperativo tener una reforma policial fundamental en México. A oficiales locales se les deberá permitir recibir denuncias directamente de ciudadanos; asimismo deberán contar con capacidades y recursos para la investigación de delitos. El país requiere un modelo de reforma que transforma un cuerpo policial pasivo y reactivo en una institución proactiva y preventiva. La utilización de mecanismos para controles y rendición de cuentas así como transparentes indicadores de desempeño asegurarán que se midan avances con el paso del tiempo. Por último —dadas abundantes restricciones económicas que el covid-19 ha ahora empeorado— los estados y sus municipios requieren acceso a mecanismos de inversión innovadores que van más allá de transferencias federales para financiar reformas que mejoran capacidades, la eficacia y rendición de cuentas.