



Prepared for the conference

“Municipal Strategies of Crime Prevention”

Woodrow Wilson International Center for Scholars

Washington, D.C.

December 10, 2009

RESUMEN

REFORMA POLICIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: AVANCES Y REGRESIÓN

**Juan Salgado
México**

En la Ciudad de México, la década de los noventa, estuvo marcada por varios procesos de democratización y reforma del Estado que tuvieron un fuerte impacto sobre temas como participación ciudadana; transparencia y acceso a la información; modernización de la gestión pública; mecanismos de rendición de cuentas, entre otros. Es dentro de este contexto que se inscribe el artículo “Reforma policial en la Ciudad de México: avances y regresión”, de Juan Salgado, quien analiza el proceso de reforma que tuvo lugar entre los años 2002 y 2008, tomando en cuenta, como el título del documento lo indica, los principales logros y actuales riesgos de regresión.

Para completar el escenario dentro del cual se inscribe esta iniciativa, el autor señala, que la reforma democrática de los cuerpos policiales locales y la sostenibilidad de las políticas de seguridad ciudadana en el ámbito municipal enfrentan cinco grandes riesgos: (i) corta duración de las administraciones municipales y la imposibilidad de reelección; (ii) incremento de la delincuencia común y organizada, y con ello, del apoyo a las políticas de mano dura y a la “militarización de la seguridad”; (iii) infiltración de la delincuencia organizada en instituciones policiales; y (iv), el empleo de modelos casuísticos para enfrentar los problemas de la Policía; y (v) priorización del equipamiento, sobre el fomento de políticas de prevención. Agrega, además, que no se puede pasar por alto: la persistente voluntad por “desaparecer las Policías locales”.

Salgado realiza su análisis, a partir de la revisión de la experiencia de las Unidades de Protección Ciudadana (UPC) parte de la estrategia para “hacer más eficiente, modernizar y democratizar la gestión de la policía preventiva del Distrito Federal (DF)”. Para ello, parte del supuesto de que las instituciones policiales son parte clave en el “sensible equilibrio que debe prevalecer entre el respeto a las libertades y derechos humanos de la población y el mantenimiento de la paz y el orden social”, equilibrio particularmente frágil en sociedades en tránsito hacia la democracia.

También, desde una perspectiva teórica, Salgado revisa diferentes autores expertos en la materia y establece una serie de lineamientos que se deben tomar en cuenta a la hora de evaluar las políticas de seguridad. Sostiene que las iniciativas de reforma policial democrática deben considerar tanto elementos que él denomina científicos de la gestión policial, es decir, diseños legislativos e institucionales cuidadosos, asignación eficiente de recursos y capacitación;

como “procesos más amplios de negociación de intereses políticos”. De la misma manera hace referencia a una serie de lecciones aprendidas en materia de reforma policial a tener presente y que marcan su análisis:

- La Policía debe enfocarse y priorizar las necesidades de la ciudadanía.
- Transparencia de la Policía.
- Enfoque hacia el cambio organizacional.
- Visión amplia de la rendición de cuentas.
- Centralidad del papel de las autoridades locales.
- Riesgo de generar reformas falsas.
- Prevención situacional del delito.
- Perspectiva de derechos humanos.
- La perspectiva de género.

Un punto más al cual Salgado hace referencia antes de presentar su evaluación de las UPC, son los entornos político, jurídico y administrativo de la reforma. El entorno político, señala, ha sido bastante delicado, y los esfuerzos de reforma han tenido que “resistir varios embates”. No obstante se logró poner el debate en agenda (y como prioridad) no sólo a nivel estatal, sino también de los medios de comunicación. Otro obstáculo significativo fue la consultoría realizada por el Grupo Giuliani, en la medida en que se basa sobre medidas de “mano dura”, medidas bastante alejadas de reformas democráticas exitosas de la región. Entre otras cosas, debemos notar que las recomendaciones de este informe, reproducen el modelo Cero Tolerancia de Nueva York, por ejemplo, sin tomar en cuenta el contexto particular de DF. De esta manera, la implementación de las recomendaciones ha traído consigo, una serie de problemas nuevos a afrontar como la saturación de los centros penitenciarios, entre otras cosas.

Para el autor mirar el contexto, es importante, también señalar que los esfuerzos de las UPC para lograr un acercamiento entre la Policía y la comunidad se ven obstaculizados porque se “encuentran inmersos en un entorno de políticas y legislaciones contradictorias”, que incluso pueden ser “regresivas” en materia de derechos humanos. Y, con ello que, por lo general, las iniciativas de reforma en México se han llevado a cabo desde el Poder Ejecutivo federal y local, con poca participación del Legislativo. Así, entonces, los procesos terminan dándose de forma fraccionada y contradictoria, alejándose de la visión integral.

Habiendo esbozado, entonces, el escenario en el que se implementaron las UPC, el autor describe, de manera bastante minuciosa, en qué consisten las políticas de este componente, los criterios de evaluación y cómo se han llevado a la práctica. Finalmente nos presenta y explica las lecciones aprendidas a partir de esta experiencia, sobre la base de los estudios: “Medición de impacto” e “Incongruencia entre las reformas democratizadoras de las UPC y la operación de la SSPDF”.

La primera se refiere a la medición del impacto, respecto a lo que el autor deja en claro la importancia de mecanismos e indicadores integrales para medir el desempeño y el impacto que tienen las UPC en la sociedad; componentes de los que el caso del DF carece. No obstante, se pueden observar importantes avances en la disminución del crimen. Entre ellos, la disminución de presuntos culpables, resultado de las políticas de recompensa a las detenciones; aumento de remisiones por robo, resultado de priorizar el combate de robos y otros delitos de alto impacto. Ahora es importante tener en cuenta que estas cifras, como dice el autor, sólo reflejan la

eficiencia en un rubro de actuación policial. Por lo tanto es necesario considerar indicadores de otra naturaleza, a fin de lograr una evaluación realmente integral.

Otro punto importante es la “Incongruencia entre las reformas democratizadoras de las UPC y la operación de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal”, sobre todo, en temas de respeto a los derechos humanos. El autor explica cómo las recomendaciones realizadas por el Grupo Giuliani han dado lugar a reformas normativas e institucionales que facilitan y legitiman abusos. Frente a ello, se han trazado la meta de “tortura cero”, que sanciona cualquier abuso. Al mismo tiempo la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha brindado a la SSPDF una serie de recomendaciones en esta materia. No obstante no siempre han sido aceptadas.

Respecto a esta situación el autor propone dos lecciones. Primero, que finalmente sí es posible empezar procesos de reforma democratizadoras dentro de un contexto más bien autoritario: no es necesario “esperar al gran cambio en las estructuras de gobierno, pueden empezar por algo pequeño.” Segundo, un contexto poco favorable como el del DF, cualquier iniciativa, por más pequeña que parezca, debe estar acompañada por estrategias de incidencia más amplias que “valoren las posibilidades políticas de generar una reforma más integral”.

Luego, de estas consideraciones generales, el autor a partir de lo observado en la práctica con relación a cada tipo de políticas implementadas por las diferentes UPC, nos permite sacar las siguientes lecciones:

- Importancia de la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas.
- Importancia de contar con *políticas escritas o manuales a fin de regular el uso de la fuerza y otros aspectos críticos de quehacer policial.*
- Cada UPC debe realizar reuniones periódicas con los ciudadanos, en donde éstos tengan un rol activo.
- Implementación de mecanismos de rendición de cuentas hacia de la ciudadanía, tanto formales como informales.
- Uniformizar los formatos y criterios de recojo de información delictiva.
- Sistematizar la información recopilada.
- Generar acceso público (y cotidiano) a la información relevante sobre el tema.
- Diseñar programas de capacitación y formación policial incorporando la perspectiva de género y de derechos humanos.
- Los estados de cuenta del SEP deben ser públicos.

Finalmente, Salgado nos explica los riesgos de regresión de la reforma policial, a partir de un ejemplo concreto. Cuenta que en 2008, en un operativo conjunto de la Secretaría de Seguridad Pública del DF y la Procuraduría General de Justicia del DF, para investigar la venta de drogas y alcohol a menores en una discoteca, condujo a la muerte de 12 personas, además de una serie de abusos físicos y sexuales. Para el autor, esto evidenciaría que los efectivos policiales siguen siendo altamente dependientes de las órdenes que reciben, lo que revela, al mismo tiempo, que “las mejoras en entrenamiento, equipo, redignificación de la función policial, táctica operativa, sistemas de información y salario dejan de tener sentido cuando se ordena a los elementos operativos realizar acciones represivas.

Además, este operativo, llevó al equipo a cargo de las UPC a presentar su renuncia, lo que “actualmente las UPC sean un proyecto más en un cúmulo de acciones burocráticas de la SSPDF

y no una iniciativa de reforma policial de vanguardia". Ahora, que la dirección de estas unidades depende de Subsecretaría de Desarrollo Institucional de la SSPDF, las ha inscrito dentro de un terreno táctico-operativo, alejándolo de su esfuerzo inicial por re-dignificar el trabajo policial y acercar a la Policía a la ciudadanía.

Al mismo tiempo, una amenaza constante a las reformas de corte democrático son las crisis políticas, por un lado; y, por otro, el continuo reclamo por políticas de mano dura y militarización de la seguridad, tanto de parte de la ciudadanía, como de los gobernantes.