



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank



ARTÍCULO
ESTRATÉGICO

15

MARZO 2015



Nuevos retos y nuevas concepciones de la seguridad en México

Edición especial de los Diálogos por la Seguridad Ciudadana

Crédito: Tomás Bravo / Reuters / Latinstock México

Nuevos retos y nuevas concepciones de la seguridad en México

Edición especial de los Diálogos por la Seguridad Ciudadana



Índice

1 Presentación (*Ernesto López Portillo*)

3 Quebrantos de la humanidad en tiempos de guerra:

Las acciones de los sujetos alternativos de la justicia (*Julia E. Monárrez Fragoso*)

- 6 Argumentos y Enfoques Epistemológicos
- 18 Violencia contra las mujeres
- 20 Poblaciones en riesgo, poblaciones desaparecidas
- 24 Conclusión
- 25 Referencias
- 27 Entrevistas

28 Presunción de Inocencia y Seguridad Ciudadana (*Ana Aguilar García*)

- 28 Un Diálogo Posible
- 29 Introducción
- 31 Un nuevo sistema de justicia penal y la demanda de seguridad ciudadana
- 38 Servicios previos al juicio. Una respuesta posible para equilibrar libertad con seguridad
- 42 Conclusión
- 43 Referencias

45 Policía Comunitaria en México

Del entramado de resistencias y condiciones de posibilidad
(*Alejandro Fontecilla Pinto y María Eugenia Suárez de Garay*)

- 46 Introducción
- 48 La policía comunitaria: un recurso para abrir el camino de las reformas
- 53 De la puesta en práctica
- 62 Un apunte final
- 66 Referencias

67 Supervisión externa de la policía en México:

Experiencias, retos y aprendizajes (*Rubén Guzmán Sánchez y Alejandro Espriú Guerra*)

- 68 La policía en México: 20 años de “reformas” de corto alcance
- 69 Un breve recuento del largo proceso reformista
- 72 Los cuellos de botella en los trancos procesos reformistas
- 75 La necesidad de la rendición de cuentas y el control externo en los procesos de reforma
- 76 ¿Cómo se ha asimilado en México la agenda de supervisión civil o control externo?
- 76 La agenda de supervisión externa del Instituto para la Seguridad y la Democracia
- 77 Iniciativas en supervisión externa del Instituto para la Seguridad y la Democracia
- 85 Valoraciones finales: lecciones aprendidas
- 89 Referencias

91 Otras publicaciones del Instituto Igarapé 91

Presentación

Por: Ernesto López Portillo*

Algunos países y regiones en el mundo han visto acumularse durante décadas las evidencias de éxito en las intervenciones encaminadas a construir comunidades seguras y no violentas. Es el caso, por ejemplo, de Europa Central, Estados Unidos y Canadá, donde fluye sin cesar la producción de materiales que sistematizan el aprendizaje acumulado mediante ciclos virtuosos de políticas públicas que rectifican lo que no funciona y reproducen lo que sí. En cambio, en otras regiones y continentes, cual es el caso de África y América Latina y El Caribe, si bien es cierto que también a veces se verifican mejoras relevantes, principalmente en el terreno local, es muy difícil encontrar procesos sostenidos de aprendizaje y cambio positivo que terminen por construir los anhelados casos de éxito, por igual en la reforma institucional y la reconstrucción del tejido social. Muchos y muy complejos factores pueden explicar las asimetrías entre las regiones menos y más inseguras y violentas, pero un aspecto destaca entre muchos otros y es precisamente el enorme margen de diferencia en torno a la inversión de recursos precisamente para formalizar el aprendizaje. Cuando menos para el caso de México –si bien no parece ser muy diferente en buena parte de América Latina, El Caribe y África–, dicha inversión puede calificarse como raquíca. Y ya se sabe, quien no aprende está condenado a repetir los errores.

La iniciativa denominada Diálogos por la Seguridad Ciudadana busca precisamente contrarrestar este pasivo estructural, mediante la discusión, sistematización y diseminación de aprendizajes construidos especialmente ahí donde más extremas han sido las experiencias de inseguridad y violencia. El reto es identificar, muchas veces en medio de la más profunda descomposición institucional y social, dónde hay promesas e incluso éxitos, así sea apenas germinales. El desafío es inspirar nuevas ideas y acciones desde las experiencias, aún marginales, que justamente representan innovación y creatividad.

Son dos las contribuciones que desde México se aportan a los Diálogos por la Seguridad; primero, el reporte de hallazgos, reflexiones y recomendaciones derivadas del encuentro que reunió a cincuenta expertos en la ciudad capital los días 6 y 7 de noviembre de 2014. Segundo, los cuatro textos que aquí se presentan y que agrupan esfuerzos de reconstrucción institucional y social en entornos que abarcan altos y bajos niveles de conflicto.

Dos de las contribuciones narran experiencias asociadas a la reforma policial democrática, ambas aún en estadios tempranos de maduración. Reuniendo la experiencia de intervenciones colaborativas

* Director Ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia

entre sociedad civil, gobiernos municipales e instituciones policiales, Fontecilla y Suárez trazan un camino preciso de política pública hacia la refundación policial, desde una fuerza reactiva, hacia un instrumento de servicio comunitario y vinculación ciudadana. Por su parte, Guzmán y Espriú relatan el contexto, antecedentes e implementación de la primera experiencia institucional puesta en marcha en México de supervisión externa de la policía, a su vez inspirada en la experiencia internacional cimentada en el paradigma de *police accountability*. Aguilar aborda la importante discusión en torno a los vasos comunicantes y a la vez las fronteras entre la seguridad ciudadana y la reforma penal, y desde ahí relata la experiencia inédita en México y en buena parte de la región de los servicios previos al juicio, mecanismos que, a través de la aplicación de instrumentos técnicos de medición de riesgos, sustituyen el abuso de la prisión preventiva por un proceso profesional y controlado de supervisión para enfrentar el juicio penal en libertad. Muestra la autora evidencias irrefutables de éxito, ya que estos servicios arrojan altos índices de cumplimiento de las medidas de control impuestas sobre quienes son procesados sin recurrir al encierro. Y menos encierro, a su vez, derrama beneficios múltiples por igual hacia el fortalecimiento del derecho a la justicia y a la seguridad.

Monárrez toca las fibras profundas por igual de la tragedia y la esperanza. Primero penetra en el “quebranto inconcluso e irreparable en pérdida de vidas humanas, proyectos de vida, patrimonios y desplazamientos locales e internacionales de miles de ciudadanos”, sucedido en Ciudad Juárez en el contexto de la “guerra contra las drogas”. Luego teje sobre la esperanza a partir de la vivencia transformacional de organizaciones de la sociedad civil cuyas acciones ayudan a recuperar “el derecho al cuerpo,

el derecho al espacio y el derecho a ser un sujeto político”, con intervenciones precisas en grupos tales como infancia y jóvenes de barrio, mujeres violentadas y poblaciones desaparecidas.

Los textos apenas son un breve asomo a un número desconocido de esfuerzos oficiales e independientes que en este país emergen y se multiplican, en un entorno en ocasiones profundamente convulsionado por la inseguridad y la violencia. Esfuerzos que, desafortunadamente, pocas veces se ven madurar en el tiempo, habiendo sido incorporados como insumos de aprendizaje formal en políticas públicas modernas que asimilen el paradigma democrático de la seguridad ciudadana. Tal vez una pequeña pero a la vez significativa contribución, la que se intenta mediante la reunión de estas miradas.



Quebrantos de la humanidad en tiempos de guerra:

Las acciones de los sujetos alternativos de la justicia

"Marcha de la dignidad" Madres buscando a sus hijas, hijos, verdad y justicia. Ciudad Juárez, 10 de mayo del 2014. Se llevó a cabo en concordancia con otras organizaciones de la sociedad civil en distintas ciudades de la República Mexicana para denunciar la impunidad que prevalece frente a la suerte de las desapariciones forzadas. Crédito: Julia E. Monárrez Frago, archivo personal.

***La auténtica acción política
aparece como acto de un grupo.
De la historia a la acción.***

Hannah Arendt.

Julia E. Monárrez Fragoso*

Resumen: Este artículo aborda los quebrantos de la humanidad en tiempos de guerra en Ciudad Juárez (2008-2014) y el silencio oficial que se impone a las acciones políticas de los sujetos alternativos de justicia -la sociedad civil organizada- que buscan restaurar estas lesiones. El texto encuentra resonancia con las corrientes teóricas del feminismo y el humanismo, las cuales han creado un aparato crítico para pensar acerca de la desigualdad social en el contexto de la vida, la muerte y la injusticia. La discusión se basa en los conceptos teóricos de las sociedades del discurso, necropolítica, gobierno privado y acciones. Con esta estructura teórica, el documento busca entender las acciones políticas de ocho organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de recuperar el derecho al cuerpo, el espacio y el ser un sujeto político para una comunidad destrozada por la violencia. El documento sostiene que, a través de estas acciones, se ayudó a prevenir la delincuencia, mejorar la seguridad pública y estabilizar una sociedad que sufre de violencia continua, debido en gran parte a la guerra contra las drogas.

Introducción

Después de ocho años de haber iniciado la llamada “Guerra contra las drogas” en México, emprendida por el presidente Felipe Calderón (2006-2012), y a seis años de los efectos que trastocaron la vida ciudadana en Ciudad Juárez, con la presencia militarizada y la policiación del día y la noche fronteriza. La violencia agravada y agravante para la ciudadanía juareense, por parte del Estado y de lo que Achille Mbembe ha definido como gobierno privado, ocasionaron un quebranto inconcluso e irreparable en pérdida de vidas humanas, proyectos de vida, patrimonios y desplazamientos locales e internacionales de miles de ciudadanos.

El 2008 marca un antes y un después para la población. Sin embargo, hay realidades poco conocidas; una de ellas son las acciones y estrategias utilizadas, por la sociedad civil organizada, quien se convirtió en lo que Saskia Sassen llama los sujetos alternativos de la justicia para la sobrevivencia de sus organizaciones y el acompañamiento a usuarios/as y habitantes de sus colonias, en los años 2008-2014. Con acciones que discurrieron consciente o indirectamente, revirtieron en la medida de lo posible, para algunas personas: la pérdida al derecho del cuerpo, la pérdida del derecho al espacio, la pérdida al derecho de la ciudadanía. Bajo la reversión de estos tres quebrantos, evitaron la expulsión de las personas en la humanidad y la muerte social (Achille Mbembe 2011).

Reflexionar y establecer límites en las diferentes modalidades de violencia que han

* Profesora-Investigadora del Departamento de Estudios Culturales de El Colegio de la Frontera Norte. Ave. Insurgentes #3708, Fracc. Los Nogales, Ciudad Juárez, Chihuahua. C.P. 32350 juliam@colef.mx Agradezco la lectura atenta de mis colegas Rosalba Robles Ortega y Luciana Ramos Lira. Las fallas las reconozco mías.

sucedido en Ciudad Juárez, es en extremo complejo: son múltiples y variantes las formas de victimización y sus víctimas. Sin embargo, dos problemáticas sociales son referentes internacionales para conocer a esta ciudad: el feminicidio y la desaparición de mujeres en la década de 1990; y el Operativo Conjunto Chihuahua, que dio inicio al enfrentamiento bélico entre el Estado y las mafias del crimen organizado en el 2008. Los daños que ocasionó y ocasiona, son todavía incalculables en términos no sólo físicos, sino psicológicos, económicos, sociales y políticos.

En contraste con lo anterior, a partir del año 2011, sobre todo con la baja en el número de homicidios y feminicidios en la ciudad, el gobierno dio inicio a una serie de declaraciones en las cuales se afirmaba que la inseguridad estaba disminuyendo. En palabras del entonces presidente municipal, Héctor Murguía Lardizábal (2011-2013) esto se debe “al combate abierto que estamos haciendo todos los niveles de gobierno a la criminalidad... Juárez está vivo, ya no somos la ciudad más violenta de México. Estamos en el cuarto lugar”. (Camarena 2011). En esa misma tónica de victoria, el gobernador del estado de Chihuahua, César Duarte Jáquez (2010-2016), afirmó, que Chihuahua dejaba de ser el número uno en violencia, ocupando ya el sexto lugar, y la tendencia era a la baja. (Espinoza 2011). Ante estas afirmaciones es necesario recalcar que las tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes para el estado de Chihuahua, desde los años del 2006 al 2013, fueron: 20, 15, 76, 105, 182, 126, 77 y 51.1 respectivamente. Si bien, a partir del 2011, hubo un descenso, de 182 a 126 homicidios por 100 mil habitantes, de cualquier forma, Chihuahua siguió siendo el primero. Luego, en el año 2012, los estados de Chihuahua y Guerrero, ocuparon el primer lugar ese año con la misma tasa: 77 (INEGI 2013). El año 2013, Guerrero vino a ser número uno, con una tasa de 63; le siguió Chihuahua con 59.

(INEGI 2014). Independientemente de la baja, sigue siendo una tasa muy alta. A nivel internacional, Ciudad Juárez, ocupó el lugar 37 entre las 50 ciudades con una tasa de 38 homicidios (Ortega 2014).

Lo que me preocupa de esta problemática social, es la estrategia discursiva del final de la violencia

Las declaraciones de estos líderes políticos, me parecen de suma importancia y me recuerdan a las “sociedades de discursos”, (Foucault 1992: 24) cuya función es circular sus comunicaciones “en un espacio cerrado, distribuyéndolos nada más que según reglas estrictas y sin que los detentadores sean desposeídos de la función de distribución”. Al mismo tiempo, quienes detentan el discurso hegemónico, hacen uso de la exclusión para prohibir o negarles la circulación del discurso a los otros, pues no se puede decir todo, ni “hablar de cualquier cosa” (5). Lo que me preocupa de esta problemática social, es la estrategia discursiva del final de la violencia, sólo por la tasa de homicidios, y la discriminación del otro, de la invisibilidad de quienes han contribuido desde sus espacios, estrategias y acciones, a revertir los rompimientos que sufre la población y al mismo tiempo denunciar la paz inacabada¹: las organizaciones de la sociedad civil, las y los sujetos alternativos de la justicia frente a la política de muerte del gobierno. Ante este quebranto social propongo analizar: ¿cómo es que las organizaciones de la sociedad civil desde sus epistemologías y metodologías, pudieron generar acciones para hacer la vida vivible en tiempos de violencia?

Argumentos y Enfoques Epistemológicos

Considero importante investigar la participación de las organizaciones de la sociedad civil —de aquí en adelante OSC— o los sujetos alternativos de la justicia, quienes ante la desarticulación del Estado, y en un nexo de redes locales y globales, llevan a los foros nacionales e internacionales las demandas de las injusticias, de quienes no son visibilizados o escuchados por los gobiernos locales, (Saskia Sassen 1998). En esta ciudad, su participación ha sido fundamental en temas de feminicidio, desaparición forzada, trata de personas; y en el 2010, el llamamiento al gobierno federal para que reconsiderara la estrategia bélica que abatió a la urbe.²

En contraste con la postura de Sassen, el teórico post-colonialista Achille Mbembe (2011), a la luz del término biopolítica de Michel Foucault, ha propuesto el término necropolítica para explicar cómo los gobiernos soberanos sí tienen el poder de dar vida o muerte a sus poblaciones. Este derecho se convierte en una política de muerte, “en un trabajo de muerte” (21), por medio del cual el gobierno decide cuáles poblaciones pueden ser fácilmente sustituidas, cuales pueden ser aniquiladas y cuáles van a vivir. Este “derecho de matar” (21), surge en donde se implanta el estado de excepción y el gobierno privado.

Giorgio Agamben (2003) manifiesta que: “la suspensión del estado de derecho se da en un espacio geográfico determinado, el cual permanece continuamente fuera de la ley”. Sin embargo, es interesante

reconocer que este poder no desaparece del todo sino que se reemplaza o se alía con otros, que pueden ser o no, poderes estatales, los cuales nos recuerdan constantemente que estamos en excepción, en urgencia; e inventan, hacen leyendas y mitos de un enemigo (Mbembe 2011: 21). Por otra parte, al gobierno privado, Achille Mbembe le llama “forma inédita de estructuración social” que se convierte en “una forma de gobierno”, en un contexto de vida donde las poblaciones sufren la ausencia de institucionalidad, carestía de provisiones, falta de control del territorio y una violencia que se expande a toda la población. Ello resulta y afecta de manera “brutal” las relaciones sociales del individuo y la comunidad, las cuales van desde el cuerpo del sujeto hasta el cuerpo social y afecta los sistemas de propiedad y el tributario” (Mbembe 2011:79). En suma, la necropolítica, junto con el estado de excepción y el gobierno privado, permiten que surja el necropoder, cuyo máximo objetivo es la aniquilación del mayor número de personas, la creación de espacios de muerte, y confiere a la población el estatus de muertos-vivientes (Höller 2003). Las guerras contra el narcotráfico tanto aquí como en otros países, son una buena excusa por medio de la cual se ejerce el necropoder.

Es en este contexto de la paradoja de la desarticulación y del acoplamiento de los Estados estatales y no estatales, donde se decide el asesinato, la desaparición forzada, el secuestro, la extorsión, el pago por protección, el desplazamiento, la violencia sexual y la desaparición de mujeres; la victimización colateral y los múltiples abusos y vejaciones, que los enfrentamientos bélicos propician contra las poblaciones. En dicho tenor, El *Operativo Conjunto Chihuahua*, que se trazó para Ciudad Juárez en el año 2008, con el

objetivo de combatir al crimen organizado y recuperar la seguridad de los habitantes, nos recuerda que “[l]a persecución del bien, en la medida en que olvida a los individuos que debían ser sus beneficiarios, se confunde con la práctica del mal. Los sufrimientos de los hombres, incluso, proceden más a menudo de la persecución del bien que la del mal”. (Todorov 2002:86). “Y si la guerra contra las drogas es una opción de política”. Existen otras que deberían, como mínimo, ser debatidas y exploradas, utilizando la mejor evidencia y análisis disponibles.” (Transforming 2013: 3).

Para comprender estas dicotomías, me enfoco en el análisis de las acciones que emprendieron los sujetos alternativos de la justicia, para hacer la vida tolerable en tiempos de quebranto, para alguna ciudadanía. Estas acciones me las concedieron los directivos de ocho OSC. Para introducir sus testimonios, parto de una lectura crítica de lo que llama Foucault, (Dreyfus y Rabinow 2001:242) “necesidades conceptuales” desde tres guías hermenéuticas: la acción de Hannah Arendt, la pérdida de la humanidad de Achille Mbembe y las prácticas divisorias de Michel Foucault. Son tres concepciones cruzadas por la hermenéutica feminista crítica de Joey Sprague.

Mi objetivo es comprender que las estrategias y acciones de estas OSC, son opciones de política que merecen ser evaluadas, gestionadas y ejercidas por los gobiernos en un periodo a largo plazo; con la finalidad de generar acciones para la prevención del delito, la promoción de la seguridad ciudadana y la estabilización social, de la sociedad que sufre de violencia continua, a causa, en gran parte, por la guerra contra las drogas. Para tal efecto, en este artículo desarrollo tres tópicos que

a mi entender nos ayudan a comprender la importancia de estas organizaciones sociales en tiempos de violencia, daños y menoscabo que producen las guerras contra el narcotráfico. El primero de ellos recupera la importancia política de las acciones. El segundo explica la pérdida del cuerpo, del espacio y la pérdida del sujeto público. El tercero revela la ruta metodológica. El cuarto presenta las acciones de los sujetos alternativos de la justicia, para evitar la expulsión de la humanidad y la muerte social de las personas.

I. Las acciones que construyen y transforman el mundo

Para Hannah Arendt, “la acción es la actividad política por excelencia” (2009:23). Y en una de sus varias concepciones acerca de la acción, explica que ésta se enraiza “en la natalidad” y tiene una “misión”, la cual es facilitar la preservación de los “nuevos llegados”, en un mundo para el cual son “como extraños” (Arendt 2009: 23) Aún más, la acción que es *praxis* se acompaña por el discurso que es *lexis* (Arendt: 39). Fina Birulés, especialista en el pensamiento de Arendt, afirma que: “La acción como *initium* no es el comienzo de algo, sino de alguien: con las palabras y la acción nos insertamos en el mundo humano” (Birulés 2012: 20). Vale decir que alguien es quien hace algo y ese algo también pueden ser los proyectos que nacen para los que son considerados los Otros, los extraños, los diferentes: las mujeres y los hombres de la vida desnuda y precaria. Si bien, la

acción tiene un inicio, un nacimiento, no se sabe cuál será su fin; éste es impredecible (Birulés 2012). Y no se puede predecir, porque el curso de la acción es como la del nacimiento, las circunstancias no han sido escogidas; es el sujeto quien hace uso de su libertad política en un espacio público y con sus acciones actúa, motiva y espera que la comunidad haga suya la acción (Vargas 2009) para preservar la pluralidad humana en lo que es igual y distinto (Arendt 2009). Las acciones tienen de particular que son hechas por el grupo o por la comunidad en un entramado de relaciones entre personas. Igualmente, para que la acción se realice, necesita ser en un espacio público y en libertad (Vargas 2009). Libertad que en tiempos de guerra se constriñe, no sólo a la ciudadanía sino también a las OSC.

II. Las tres pérdidas: cuerpo, espacio y ciudadanía

Para Foucault, el cuerpo es el resultado de la objetivación del sujeto en las “prácticas divisorias” (Dreyfus 2001:241). Ya sea que el sujeto se divida así mismo o sea dividido por otros, las divisiones siempre se dan en una dicotomía: bueno vs. malo; valiente vs. cobarde; rico vs. pobre; honesto vs. deshonesto. Para las guerras contra las drogas, también se utilizan dicotomías: *sicarios y malandros, vs .miedosos y honestos. Los narco estados vs. los estados democráticos*. Las prácticas divisorias también las encontramos en la raza, la etnia y el género. En este sentido de oposición, afirma Joey Sprague, las dicotomías

esconden las relaciones de privilegio para algunos y dominación para otros. No es que éstas no existan, sino que el uso que se les da responde siempre a una relación dominante. La estructura de género divide en dicotomías inequitativas y discriminatorias para las mujeres: la división sexual del trabajo, la división sexual de las emociones, la ocupación y el posicionamiento del sujeto en los espacios privados y públicos (2005).

Las guerras contra las drogas nos remiten a los espacios geográficos donde éstas se llevan a cabo; conviene subrayar igualmente las prácticas divisorias al definir las drogas como una problemática social de seguridad o de salud pública. Igualmente, si los límites de estas guerras se han detallado como responsabilidad de los países productores, consumidores, de tránsito, o la combinación de todos estos elementos (Transforming 2013). A 50 años de haberse iniciado la estratégica bélica internacional, los saldos son poco alentadores; por lo menos se pueden distinguir siete quebrantos que han causado en los estados débiles y sus comunidades: “Socava el desarrollo y la seguridad internacionales, y promueve el conflicto; amenaza la salud pública, difunde enfermedades y causa muerte; socava los derechos humanos; promueve el estigma y la discriminación; crea delitos y enriquece a los criminales; causa deforestación y contaminación; desperdicia miles de millones en la inefectiva aplicación de la ley” (Ibíd: 1). En estos espacios en los cuales se les dijo que las guerras contra la drogadicción serían para combatir al crimen organizado y restaurar la seguridad; (Monárrez 2013) brotan y se expanden “sin disimulo, la violencia, el engaño, la opresión y la rapiña. Por lo tanto, cuesta trabajo descubrir las leyes severas del proceso económico en dicha confusión de actos políticos de violencia, y en su lucha de fuerzas”. (Harvey 2004:112).

cada quién es único e irrepetible en su género y en su especie

David Grossman, insiste “La vida se extingue allí donde existe el empeño de borrar las diferencias y las particularidades por la vía de la violencia” (2013:12). La pluralidad, de la que habla Hannah Arendt, entre lo distinto y lo igual “tiene como base la “unicidad de cada individuo” (Vargas 2009: 87). Es decir: cada quién es único e irrepetible en su género y en su especie. Esa alteridad permite que, en un ámbito de libertad, se den una serie de relaciones interpersonales, donde convergen una serie de perspectivas que tienen efectos en los agentes que interactúan, ya sea en forma activa o pasiva (Vargas 2009). La injusticia, nos hace desiguales y rompe el contrato social. Por lo tanto, la condición de igualdad para los individuos y la protección de sus bienes dentro de la ley, se quebranta (Rousseau 1983). La violencia rompe la condición humana, ésta se va diluyendo y expone al sujeto público a un proceso de falta de ciudadanización, a una negación de sujeto público con derechos que garantizar y proteger.

Agamben (2006) previene: la injusticia va acompañada de la discriminación de las víctimas. Ellas y ellos, los ***sujetos matables***, han sido definidos desde el poder soberano como culpables de haber sido desaparecidos, torturados, extorsionados, tratados, violentados sexualmente y cualquiera les puede matar; ya que su muerte, de acuerdo con Giorgio Agamben, no tiene consecuencias jurídicas, porque ni siquiera se mencionan como homicidio (244). He ahí la importancia de llamarlos feminicidio y juvenicidio, desaparición forzada, ejecuciones extra judiciales. En contraste

con la reparación retórica de llamarles daños colaterales, víctimas inocentes, o se están matando entre ellos.

III. Ruta metodológica

Desde el 27 de febrero hasta el 7 de mayo del 2014, llevé a cabo el trabajo de campo con nueve entrevistas a siete mujeres y dos hombres; ocho son directivas/os y una es Coordinadora de documentación de su organización. Con anterioridad, el 18 de febrero de 2014, les había enviado un correo-e, comunicándoles mi intención de recuperar la memoria de sus acciones en “tiempos de guerra”, para la sobrevivencia de sus organizaciones y el acompañamiento a las personas que acuden a sus servicios, durante los años 2008-2014.

Tanto ellas, ellos y yo, somos personas que vivimos eventos dolorosos y traumáticos, con atrocidades indecibles, algunas veces porque nos duelen, otras porque la narración palidece ante el hecho violento. En consecuencia “necesitamos entender el pasado para poder reclamar el presente y el futuro” (Herman 1997:2). Por eso accedimos a reconstruir nuestra memoria del sufrimiento y las acciones que se emprendieron para hacer la vida vivible en tiempos donde a miles de mujeres y hombres, de niñas y niños, se les despoja de la misma o los sitúa en calidad de muertos vivientes.

La entrevista está compuesta de 20 preguntas y el tiempo de la misma fue de 1 hora 30 a 2 horas 45 minutos³. Para realizar este artículo, sólo recupero una parte de

sus acciones⁴. Para mí, quienes hablan, son quienes han construido con su trabajo y su compromiso, desde décadas atrás, comunidad. Son aquellos que registran y conservan los agravios que sufren las poblaciones. Son ellas y ellos quienes accedieron a recuperar el pasado reciente y hacer una proyección de un futuro no lejano, pero incierto de violencia o de justicia.

La Dra. María Teresa Almada fundadora y directora de Casa y Promoción Juvenil, A.C. (CASA) abre el contexto y explica que varias de las organizaciones en esta ciudad tienen una “matriz” que son las comunidades eclesiales de base, las cuales vienen de un proceso de la izquierda de la iglesia católica, de la Teología de la Liberación, en los años de 1985-1987. Estas organizaciones nacen en ese momento de apertura eclesial, otras emergen posteriormente, “pero en realidad hay un tronco común ahí que es muy interesante investigar”⁵. De ese momento salen Las Hormigas Comunidad en Desarrollo, A.C. (2000); con las maestras Elvia Villescás y Linabel Sarlat, como sus fundadoras y directoras. El Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, A.C. (2001); con uno de sus fundadores y director actual: el sacerdote Oscar Enríquez. La Organización Popular Independiente, (1988); su actual directora es la Mtra. Catalina Castillo y la misma CASA, (1985) donde eran “más un movimiento juvenil comunitario, que una organización civil” (Almada, mayo, 2014).

Por su parte, la Mtra. María Elena Ramos, fundadora, trabajadora social y actual directora de Grupo Compañeros, A.C., explica que iniciaron su trabajo con personas enfermas de sida, desde el año de 1986 con el apoyo, por seis años, de una agrupación de El Paso

Texas, Asociación Fronteriza Mexicana Estadounidense de Salud. Y se constituyen como asociación independiente en el año 1992 (Ramos 2014).

Casa Amiga Esther Chávez Cano, surge en el año 1999, como el primer centro de atención para mujeres que sufren violencia por parte de sus parejas. La Mtra. Irma Casas (2014), su actual directora, se inicia ese mismo año como voluntaria. Este centro nace de la preocupación por la continua de violencia contra las mujeres y la atención nacional e internacional, que la problemática del feminicidio y desaparición forzada de niñas y jóvenes atrajo a nuestra ciudad.

Las dos últimas organizaciones: Red Mesa de Mujeres, A.C. y La Red por los Derechos de la Infancia en Ciudad Juárez; aunque sus integrantes ya tenían un recorrido de participación en la sociedad civil organizada, las una también un nuevo arranque local. Para la Licenciada Cecilia Espinoza, el nacimiento de la Red se sitúa en “dos experiencias, en el 2000, primera Cumbre de OSC que se planteó una agenda para la incidencia en el momento electoral que había entonces, y posteriormente en el 2003 se realiza otra cumbre, así mismo de organizaciones donde se establecen “mesas temáticas” (Espinoza 2014). De igual modo, El Lic. José Luis Flores revela que en esos años, 40 organizaciones tuvieron una “gran discusión” acerca de la forma en la cual se debía atender “a esta ciudad desde lo social”. El consenso fue “de que la ciudad se conforma por sujetos sociales específicos”. En este proceso se unen “la Mesa de Mujeres, la Mesa de Infancia, la Mesa de Personas con Discapacidad, la Mesa de Adultos Mayores. Así surge esta primera Red de Organizaciones que se

dedican a dialogar, avizorar cómo veíamos la ciudad en términos de infancia.” (Flores 2014). En suma, son ocho organizaciones, las cuales germinan en cuatro momentos cruciales de nuestra ciudad. Todas en articulación con organizaciones nacionales e internacionales responden a la petición que hace “la víctima [...] al espectador: compartir la carga del dolor” (Herman 1997:7). Todas coinciden y divergen en la población con la cual trabajan y en las acciones que ponen en práctica.

IV. Acciones que recuperan el derecho al cuerpo, el derecho al espacio y el derecho a ser un sujeto político

Frente a una comunidad disgregada por la violencia, retomo el papel de las OSC e inicio presentando en primer plano, a quienes trabajan temas de infancia y juventud. Después, a quienes ocupa el tema de la violencia contra las mujeres. Por último, aquellas que atienden a poblaciones afectadas por el VIH/sida y adicciones a drogas inyectadas; y a quienes reclaman a víctimas de desaparición forzada.

Infancia y jóvenes de barrio.

Tres ejes puntuales de acción distinguen a La organización Red por los Derechos de la Infancia en Ciudad Juárez, A.C. El primero es la “*articulación con las organizaciones de la sociedad civil* que atienden a la infancia”. El segundo, “*la formación y generación de conocimiento sobre el tema de la niñez*”; y el tercero, “*la incidencia en políticas públicas, para hacer visibles y lograr más atención en niñas y niños*”. José Luis Flores Cervantes, Secretario Ejecutivo y Coordinador de esta asociación, explica que el equipo está conformado por tres personas y se articulan con 27 organizaciones de la sociedad civil local, que atienden de manera directa o indirecta el tema de la infancia. Su objetivo es “*poder generar una serie de acciones y provocar ciertas inercias con diferentes actores de la comunidad para lograr visibilizar primeramente a niñas y niños y después conseguir, la ampliación de oportunidades para ellos*”. La infancia en nuestra ciudad está desprovista de “soportes sociales”. Sin embargo, “no podemos solos como organizaciones de la sociedad civil; la punta de lanza debe de ser el gobierno porque ellos tienen por mandato, ampliar estas oportunidades, prestar todos los servicios”⁶. En este aprendizaje de acompañamiento a la infancia, José Luis reitera que no solamente es “solicitar, sino también [son necesarios] los cómo”. Al respecto enfatiza:

tenemos experiencias exitosas, tenemos análisis de costos por ejemplo, de cuánto nos cuesta cuidar un niño; entonces, nuestra misión es visibilizar pero también acompañar procesos, pero también hacer estudios, pero también colocar esta perspectiva de derechos humanos, de derechos de infancia a todos los actores donde toda una sociedad debemos de hacernos responsables de nuestras

generaciones venideras y alejarnos de esta mirada minorista de esta mirada asistencialista para pasar a una ciudad de derechos para niñas y niños, eso es lo que estamos haciendo, tratando de incidir.

Con esto pasan de la lexis a la praxis. No obstante, cuando llegó la crisis de violencia,

pasamos a ser asistencia social

porque la familias quedaban en situaciones de orfandad, sin recursos económicos. Los habían extorsionado, les habían robado, los habían ultrajado; no solamente la banda de delincuencia organizada, sino también las autoridades. Y entonces, había que dar algo hasta para el alimento, después de eso ... vino la contención ... no podíamos hacer otra cosa que contener, que ***contener el sufrimiento de nuestras comunidades***, y eso es algo que fue muy claro porque ***abandonamos los que hacíamos para poder contener a una ciudad*** y yo creo que ahí hay mucho que indagar de cómo

humano para poder sostenerlos, entonces creo que las organizaciones dieron ese salto o esa necesidad que la ciudad requería.” Sabemos “el miedo que nos da una sociedad violenta” que no protege la vida ni los bienes de su ciudadanía (Valcárcel 2013). Conocemos igual lo que significa la falta de justicia en nuestra vida cotidiana. Los límites no se establecen y al no arraigarse estas demarcaciones, se disminuye la calidad de vida y la vida misma.

Sin embargo, José Luis es consciente de que esta medida emergente de contención no es suficiente, y hace una comparación con el atentado a las Torres Gemelas: “en Nueva York, hay testigos presenciales que todavía están recibiendo apoyo psicológico especializado, aquí nadie Julia, nadie.” Ante esta afirmación me regreso a la apelación que hace José Luis al papel del gobierno como punta de lanza. Judith Butler (2010), explica que esta violencia que padecemos de manera diferencial en las guerras, es una violencia inducida por el Estado; y es de ese mismo Estado del que necesitamos protegernos. Es estar, entre otras afectaciones, desprotegidos(as) por estrés postraumático.

Sabemos “el miedo que nos da una sociedad violenta” que no protege la vida ni los bienes de su ciudadanía

El duelo y el dolor provocó que “muchas organizaciones” se volcaran en abrir espacios para capacitarse y atender este sufrimiento. Era un poco entrar y hacer “medio contención y ***ampliar un poquito de expectativas de vida*** y hablar en estos términos de lo humano y del proceso

La misión de Las Hormigas Comunidad en Desarrollo, A.C. es acompañar “a ***procesos de crecimiento y transformación de las personas***” refiere Linabel, y abunda explicando que tienen dos programas vertebrales: uno de ellos es ***Sonrisas en el desierto***; un programa educativo para niñas y niños con problemas de aprendizaje y del habla, debido “a múltiples razones”. El otro, es un ***programa psicoterapéutico***. Se ofrecen terapias individuales, grupales, y está abierto a todo público. Sin embargo, primordialmente es para padres y madres de las y los menores que forman parte de ***Sonrisas en el desierto***.

Tanto Elvia como Linabel, desde el enfoque Gestalt, atendieron a personas que perdieron algún pariente. Personas que sufrieron extorsión. Familias que quedaron incompletas. Infantes huérfanos que atender por cuestiones de pérdida del habla. Les llamaron de una escuela para acompañar procesos de sanación a un grupo que había visto cómo se llevaban a una señora y a su bebe frente a ellos; explica Linabel que: “los niños estaban muy impresionados, entonces fuimos a trabajar primero a la escuela y luego los trajimos a la granja⁷. Les hicimos un ejercicio, una terapia; [hubo un] momento donde los niños pudieron quitarse, arrancar lo que habían visto y dijeron:

—“Yo voy a hacer algo diferente.”

El otro caso fue el de una niña que vio como mataban frente a ella a un señor. “La niña trabajó tan hermoso, que fíjate, el punto es que la niña llegó a ver al hombre que mató y le pudo decir - una niña muy sensible, muy profunda la chiquilla - y llegó a decirle: “Te perdono. Perdono lo que hiciste porque yo no sé tú historia”. Para Linabel, es importante que los niños desde chicos, aprendan “a arrancar de su alma”, escenas traumáticas y que puedan verbalizar: “Yo te saco de mí y además te suelto’. Porque perdonar, es soltar: te suelto, te perdono. Para mí es una gran esperanza, ver que un adulto lo hace, pero que una criatura empiece a modificar la manera como vive, como carga o deja de cargar situaciones que no son de ella.”

Aun así, el perdón y dejar de llevar situaciones ajenas, son acciones personales; sin embargo, cómo explicarle a una menor, que los asesinatos son imperdonables, rompen con el orden social, y si hay familiares que sufren la ausencia de

aquel a quien han quitado la vida, ¿cómo alejar el sufrimiento de los otros, que es diferente al mío? (Todorov 2002) ¿ Pero a qué otra acción recurrir en un estado de emergencia, en un país que ha perdido el rumbo de la justicia?

Durante esos años su estrategia fue acudir a dónde las llamaban. Ellas querían hacer un trabajo más profundo con los pequeños que eran testigos de diversos actos de violencia; y las llamaron de algunas escuelas. Sin embargo, el gobierno decidió dar tan sólo pláticas. No obstante, Elvia prosigue:

El enfoque de nuestros talleres en ese tiempo, tuvo mucho que ver con esta cuestión de la violencia, de cómo necesitamos trabajar desde abajo, el que los niños y las niñas, no vean la violencia como algo natural y lo trabajábamos con niñas y niños y sus mamás y sus papás. Empezamos a crear una serie de talleres con papás e hijo varón, entonces trabajar ahí toda la línea de la violencia machista: como es normal que el papá le grite a la mamá, ¿por qué? Porque todo esto tiene que ver con la violencia también de afuera, o sea la violencia de afuera no es de a gratis. ¿De dónde viene? Pues viene de aprendizajes en la familia, o sea un joven no va a agarrar a una persona y matar a otro nomás porque sí, o sea ese joven tiene una historia donde seguramente hay violencia y abandono.

Judith Herman (1997), asevera que los eventos traumáticos son extraordinarios, no porque ocurran raramente sino porque generalmente ocurren con frecuencia en

Y es la violencia de género quien permea las estructuras patriarcales de nuestra sociedad

la vida de las personas. Y es la violencia de género quien permea las estructuras patriarcales de nuestra sociedad. Es esa familia o esas relaciones familiares que deberían ser el nacimiento del proceso civilizador, en donde se debe dar el respeto, la ternura, la seguridad y el amor que fallan el inicio de los que llegan.

El enfoque de la Organización Popular Independiente (OPI), es trabajar desde “una **perspectiva del desarrollo infantil: desde un enfoque de derechos del niño**” Bajo dicho lente, se atiende aproximadamente a 600 infantes y menores de edad, cuyas madres son jefas de familias y trabajan principalmente en la maquiladora. A estas familias se les brindan los servicios de cuidado infantil, educación, alimentación y salud en los siguientes servicios: **guardería**, para infantes de 45 días de nacidos a cuatro años. Cuentan con una **casa de cuidados diarios**, donde se atiende a una infancia de cuatro a ocho años. Estos pequeños son quienes han salido de la guardería; OPI se encarga de llevarlos a preescolar y al primero y segundo año de primaria. Así, cierran el ciclo de la guardería, a la que OPI llama: **el servicio para la transición exitosa a la escuela**. El siguiente servicio se da a todas las comunidades en donde trabajan y le llaman **centros de convivencia y aprendizaje**, para niños y niñas de cuatro a 13 años.

Volviendo al tema que nos ocupa: las acciones en tiempos de guerra. Catalina

Castillo rememora que entre los años 2009 y 2010, los centros de convivencia de la OPI comienzan a ser frecuentados por jóvenes cuyas edades oscilaban entre 13 y 23 años. Lo cual obedece a dos lógicas: la primera es que “chavos de la comunidad, es decir, chavos de los barrios que estaban en las esquinas [...] empezaron a acomodarse en los diferentes tallercitos o en las diferentes secciones de trabajo”. La segunda es una contratación masiva de 125 jóvenes que hizo esta asociación para la campaña a favor de la niñez, que se llamó **Escúchame**⁸. La contratación masiva generó movimiento en ese sector. De ahí surgió una petición por parte de quienes vendían la droga en esa colonia: tener a los jóvenes dentro de las instalaciones de OPI “**porque calentaban la plaza**”⁹. Como resultado, los Centros de Convivencia se innovaron en **Espacios Protectores de Adolescentes** y OPI generó una serie de talleres: fotografía, cine comentado, música, tecnología. La estrategia de la OPI fue “tampoco hay que ir a echarles el choro¹⁰ [...] les preguntábamos qué querían hacer” A veces los jóvenes sólo necesitaban platicar. No obstante, OPI logró introducir a otros muchachos para que los acompañaran y en esa dinámica se dio la convivencia de chavos que estudian con chavos de la calle.

En cada uno de los “centritos” había computadoras, las cuales utilizan los jóvenes que estudian para hacer sus tareas o investigar. Después, los otros, los que no estudiaban, iniciaron una apropiación de estas herramientas “para bajar música, para usar su Facebook. Otra acción fue sacarlos de la comunidad y llevarlos al Parque Central o al Chamizal, ya que “algunos de esos chavos nunca habían salido de la comunidad [...] otra de las cosas es que no podían salir del barrio y no podían ir a otros barrios, otras colonias[...] la calle [...] delimitaba los espacios de los muchachos.

Digo no está tan sistematizado en ese sentido y sería muy importante sistematizar esta parte”

Los jóvenes no son ni ángeles ni demonios, no es que sean buenos o malos, sino simplemente son lo que les permiten ser

Con relación a las mujeres jóvenes, Catalina explica que ellas no acudieron a la OPI en la misma proporción que los varones, ya que a ellas no las dejaban salir porque el proyecto tenía que ver con andar en la calle y además por el miedo que suscita en las familias la desaparición de mujeres y el feminicidio. Las pocas que sí vinieron “eran chavas que ya estaban dentro de los grupos de los chavos y que realmente, en la lógica doméstica, es que estaban poco en el hogar”. Para la OPI, “la mayoría de los muchachos que estuvieron con nosotros, hoy están insertados ya en un trabajo, porque la mayoría de ellos me ha venido a pedir cartas de recomendación.”

Al respecto se puede afirmar que los Espacios Protectores de Adolescentes hicieron el efecto de un soporte social en tiempos de extrema vulnerabilidad y despojo de la vida joven. Pero también el poder tener acceso a una tecnología que probablemente les permitió navegar y escapar de lo local. Todavía cabe señalar la importancia de conocer la ciudad en la cual se vive. Pierre Bourdieu señaló que quienes están más propensos a sufrir la violencia, son los que carecen de los capitales sociales, económicos y culturales. Es probable que la OPI, en ese momento se convirtió en una relación social importante;

al mismo tiempo, el conocimiento de un espacio geográfico distinto al usual, permite, aunque sea por un breve tiempo, trascender los límites de los barrios oprimidos de una ciudad sitiada por la militarización y el gobierno privado y en consonancia con David Harvey (2013), sentirse ciudadanos con derechos a la ciudad.

Para Casa y Promoción Juvenil “Los jóvenes no son ni ángeles ni demonios, no es que sean buenos o malos, sino simplemente son lo que les permiten ser” Desde ahí se responde a una “*perspectiva juvenil comunitaria*” que toma en cuenta el rostro de jóvenes en pobreza. Su misión tiene varios ejes que se agrupan *en la promoción de “los jóvenes como actores del desarrollo de las comunidades, de la ciudadanía”* El otro es *incidir en otros actores, instituciones y sociedad para cambiar la forma en que “se relacionan con los jóvenes”*. Por último *la reivindicación cardinal del término “jóvenes de barrio”*; donde el barrio puede “ser el lugar de la droga y la violencia pero también [puede] ser el lugar de la construcción comunitaria, de la convivencia, de la socialización”. Al inicio se conformó por el trabajo con “grupos mixtos de hombres y mujeres” Después se cuestionaron desde la mediación de género ¿qué pasa con las chicas? Ahí comienzan a hacer grupos de mujeres jóvenes.

Quienes acuden a CASA son jóvenes entre 10 y 20 años, para quienes hay tres temas de articulación: “juventud, educación y comunidad”. Al mismo tiempo, desde una pedagogía Freiriana, han estimulado trabajos que emergen de proyectos que desarrollan las mismas/os jóvenes. *Centros juveniles* es un programa donde se tiene cabina de radio y grabación.

En estos años de violencia hemos tenido muchos chicos [a los cuales les] mataron a sus padres. Algunos han llegado ahí [...] ‘Sabes que yo quiero grabar rap’ y [...], empiezan a grabar. Y el rap es autobiográfico, entonces es contar mucho sus historias. Ellos hacen un trabajo, se va trabajando con ellos; pero nosotros no les damos clases. Es lo educativo que no es limitado a lo escolar, sino es una concepción de educación más amplia. [...] Ellos empiezan a escribir pero luego nosotros empezamos ‘¿Ay por qué pusiste eso?’ [...] Es mucho como un proceso de construcción y de lectura de la realidad a través del rap.

Te voy a poner un ejemplo: muchos chavos cuando llegan, sus canciones son asesinar a todo mundo; o sea, ellos en la canción matan a muchos. [...] Nosotros hemos ido desarrollando cierta experiencia y mucho del proceso es ir cómo van cambiando las letras. Al final algunos escriben canciones donde empiezan a hablar del perdón y ya no de matar a todo el mundo: a los contrarios del barrio, a los policías.

Por otra parte, Teresa sostiene “mejor que los maten en la canción que en la realidad, [...] por algún lado tiene que salir tanta agresión”. De manera análoga se trabaja, través del rap, las relaciones de género.

En este trabajo destacan dos desconstrucciones de la objetivación del sujeto: en la primera los chavos, como los llama Teresa, dejan de aplicar a ellos mismos las prácticas divisorias de los vengadores frente a los criminales. En la segunda,

se reconsidera la oposición al poder del hombre, a infligir violencia y limitar la libertad de las mujeres.

- El rap a los que más les gusta es a hombres y son hombres como más de barrio, más de pandilla, de chavos así, [...], hemos hecho talleres con ellos

- A ver vamos a escribir una canción a una mujer ¿Qué le dirían a una mujer?

- Primer criterio, no pueden decir chingaderas, segundo no pueden agredir, no puede haber violencia contra ellas.

- Pues hemos pasado dos horas sentados y no les sale nada a los **cabrones** cuando en otros temas, porque lo único que saben hacer es eso: ejercer violencia. Entonces es como ir reconfigurando su relación. Y entonces ese es un poquito como el trabajo en los centros.

- Aprenden a mezclar música, a crear música. En el rap con pistas vas haciendo la música; existen programas para eso y hay que aprender a usarlos. La letra por ejemplo, se les va enseñando; en la práctica, aprenden literatura, porque [...] Al principio sí es bastante rústico; después, es así como:

- Esa palabra ya la repetiste muchas veces. “Busca un sinónimo en el diccionario.

- ¿A ver? cómo dirías esto de otra manera”. Entonces se ponen a revisar.

- ¿Sabes que esta historia que tú cuentas está muy parecida? Léete este librito. Entonces leen una historia de literatura en otra cosa. Es un forma de ir aprendiendo pero a partir de su propia experiencia.

En el 2009 llegaron a proponerle a Teresa que se hiciera cargo de La Almendrita, un centro localizado en la calle 16 de septiembre y cuyo director había muerto. Llegaron tres grupos de jóvenes y decidió hacerse cargo de ellos, porque el último grupo le dijo: “De verdad, es que no queremos ser sicarios y nos están presionando mucho, y la única forma que tenemos, es vincularnos con usted.” CASA inicia un trabajo de “micro política muy fina”: el cual implicó “tejer el barrio con los mismos chavos; [...] sabíamos que si nos equivocábamos o hacíamos pendejadas, había costos¹¹.” El estar y acompañar a los Otros, lo realizó CASA, no sólo con los jóvenes que buscaron ser incluidos—dentro de su exclusión—, en la ciudadanía y en la soberanía del Estado. Sino también con quienes incluidos, buscaron abrazar a quienes no estaban contenidos en el espacio de los sujetos públicos. Del Programa Todos Somos Juárez Reconstruyamos la Ciudad, Teresa rescata unos saldos positivos: para la Secretaría de Educación, diseñaron y crearon contenidos de violencia para trabajarlos con estudiantes. Todo esto para CASA fue muy acelerado: conocer nuevas zonas, nuevas colonias, nuevos usuarios. No obstante, esta articulación con el gobierno permitió “por primera vez”, establecer un dialogo con “interlocutores”¹². “En una de las mesas nos dijeron: Denos los datos de cuántos

niños que estaban en primaria no se pre inscribieron en secundaria; y ahí se creó este programa¹³, antes de que pasaran tres años en las calles”.

María Teresa recapitula las acciones de la *micropolítica*: atendieron a muchos jóvenes que estuvieron a punto de ser parte de los grupos delictivos. Lo cual implicó focalizar acciones de rescate a nivel grupal e individual. CASA creció por el número de víctimas y la diversidad de atenciones que brindó; en ese sentido el equipo de CASA también creció. Se atendió a “chavitas” que habían dejado de hablar porque sus padres fueron asesinados. Acompañaron un proceso de terapia por varios meses a seis familias a quienes les habían matado seis hijos. Abrieron a debate, entre la juventud de CASA y la externa, el tema del “narcotráfico todo lo puede” y el “sueño ser sicario”. Asistieron a muchos sepelios; “y todavía seguimos atendiendo a muchos hijos a muchos chavos que les mataron a sus padres”. Igualmente, Teresa cree que sí les salvaron la vida a muchos jóvenes; el estar con CASA los protegió, y al mismo tiempo creó lazos muy fuertes entre la OSC y ellos. Hicieron la vida vivible a quienes se acercaron y para quienes, por la muerte violenta de un familiar, quedaron estigmatizados o se les rechazó. “Porque la gente no quería juntarse con ellos por el temor a que les pasara algo”. Teresa siente que aunque sea poquito, su apoyo les ayudó, pues “las secuelas son terribles y profundísimas; vamos a tardar muchos años todavía. Por eso me indignan los discursos del ya todo se arregló. Y tú dices: ¡ljoo! ¿Ya se arregló? Y la vida de este chavo, ¿quién se la arregló? O a esta chica: ¿quién le arregló la vida?”

Violencia contra las mujeres

Cecilia Espinoza, Coordinadora de Documentación de *Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez*, explica que dicha asociación está conformada por doce personas, nueve mujeres y tres hombres, que operan la agrupación; y once organizaciones de la sociedad civil que fungen como sus consejeras. Su objetivo es “*la incidencia en políticas públicas a favor de los derechos de las mujeres* [...] Desde esta postura “monitorean, investigan y evalúan desde la escala estatal y municipal El Programa Interinstitucional del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. El Plan Municipal de Desarrollo Social y la ejecución del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, igualmente están “capacitando y tejiendo una Red de Mujeres como Defensoras Comunitarias”, en varias colonias del poniente y suroriente de la urbe. Forman “parte del grupo impulsor” de La Red Nacional de Defensores de Derechos Humanos; desde ahí se integran a la Iniciativa Mesoamericana de Defensores de Derechos Humanos. De manera puntual acompañan, asesoran y defienden los casos de niñas y mujeres desaparecidas. Algunas de estas mujeres, se les ha localizado sin vida; en consecuencia, inciden en el “expediente del feminicidio.”

Otra área, en la cual el dolor y el sufrimiento pueden observarse de manera diferenciada en los cuerpos de los sujetos, es el género (Pincikwski 2002), tanto de las víctimas como de sus familiares. A las madres de quienes sufrieron un daño, desde “la estrategia de defensa integral de las violaciones de derechos humanos,” se les acompaña en lo legal y psicosocial. A la par, “en gestiones de salud, de atenciones de sustitución

económica, y [...] en torno a situaciones que están viviendo ellas y sus familias, se proporciona atención terapéutica”. Brindan a estas madres la terapia de *anti gimnasia* que son “masajes, ejercicios para el reacomodo neuromuscular del cuerpo”. Aunado a estas acciones, a las madres, y en menor medida a los padres y familiares de víctimas de desaparición y feminicidio, se les alienta para “la creación de un espacio propio, un espacio de articulación, de organización propia, de sus acciones, de sus actividades y nosotros participar como un recurso de apoyo”. Cabe señalar que dicha estrategia se acompaña de acciones de difusión y comunicación, y su intervención en acciones políticas, con algunas instancias locales, estatales, nacionales e internacionales, que están a cargo de la problemática social que violenta las mujeres.

las omisiones y negligencias del Estado, plantean el feminicidio y colocan en la mesa de discusión el caso de las mujeres desaparecidas

En consecuencia, han participado en el Informe Sombra para El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en unión con la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, de la UNAM y la Federación Mexicana de Universitarias, A.C., año 2012. En el Amicus Curiae, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), junto con Women’s Link Worldwide, en el año 2013. A estos organismos internacionales, les documentan la violencia contra las mujeres en esta ciudad; las omisiones y negligencias del Estado, plantean el feminicidio y colocan en la mesa

de discusión el caso de las mujeres desaparecidas, cuya gravedad ha sido documentada desde el año de 1993, aunque se agrava con la militarización de la ciudad. Cabe hacer notar que Red Mesa de Mujeres continúa el trabajo pionero de denuncia que otras mujeres organizadas hicieron para llevar el feminicidio juarense ante la CIDH y en la cual se encontró culpable al Estado mexicano de trasgresiones a los derechos humanos de las mujeres, con la Sentencia del CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) VS. MÉXICO. Acompañar a las víctimas, desde acciones integrales de derechos humanos, reivindica la petición que hace la víctima de la solidaridad ciudadana en la escala local; no obstante, estas OSC son quienes tienden los puentes nacionales e internacionales de protección.

Casa Amiga, tiene una misión: “*dar apoyo psicológico, legal, medico, [y] de trabajo social, principalmente a mujeres, niños y niñas en situación de violencia.*” Sin embargo, Irma Casas refiere que “ahorita ya con toda la violencia hemos tenido que abrir un poco más los programas. Pero la violencia que más tenemos, es la violencia familiar y siguiéndole la violencia sexual”.

Casa Amiga, tiene dos programas dorsales: la *intervención* y la *prevención*. La fortaleza del primero reside en la terapia psicológica, y comprende las terapias individuales y grupales; pláticas, talleres, asesoría legal o atención médica; y las mujeres deciden qué es lo que ellas necesitan. El segundo, se hace cargo de “llevar el mensaje de la prevención, a escuelas, a maquiladoras, centros comunitarios, universidades, etc. Y se trabaja con varios ejes que comprenden: pláticas, talleres, dinámicas lúdicas y el teatrín, es decir dependiendo del grupo con quien van a trabajar, se utiliza la estrategia”. Este programa se enfoca a prevenir

situaciones violentas como son: violencia en el noviazgo, y dentro de ésta se trabajan los embarazos en adolescentes; luego se enfocan en el trabajo infantil, relacionado con el maltrato infantil intrafamiliar.

Si bien el Centro de Crisis siguió atendiendo dichos casos familiares, Irma recuerda que en los tiempos de mayor confrontación bélica: “tuvimos que abrir grupos de duelo; empezamos a especializarnos en ello, porque no lo teníamos. En depresiones mayores, tuvimos que vincularnos con psiquiatría, pues comenzaron a darse muchos problemas mentales”. Anteriormente sí los habían tenido, “pero no tan tan tan constantes. Bueno, violencia sexual, por supuesto la atendíamos; pero no con niños tan pequeños, de seis meses: bebés”. También atendieron un número significativo de mujeres violentadas por personal militar, policías federales y municipales. Eran “policías agresores” aunque constantemente quienes más violentaron fueron los policías federales; los “soldados no tanto”, pero federales demasiados casos “que además ni eran pareja de ellas, algo así como novios, su pareja del momento”. Igualmente, atendimos casos de adolescentes violentadas sexualmente por los federales; estas “tuvieron que huir porque la autoridad no hacía nada. Denunciamos, dijimos nombre, qué cargos, y no hacían nada; había una protección tremenda, sobre todo con los federales”.

“Las estrategias de acompañamiento fueron trabajar desde lo psicosocial, ya no era solo trabajar lo psicológico [...] lo legal. No. Teníamos que hacer todo.”

Hacerlo de manera integral ha sido una meta de Casa Amiga; sin embargo, ésta se llevó a cabo de manera urgente para

dar un acompañamiento más completo a las víctimas de violencia de género, cometida tanto por hombres conocidos como desconocidos, con el agravante de los miembros del gobierno privado. No obstante, “no nos alcanzaban los números.” A pesar del tiempo transcurrido, las situaciones se fusionan

es imposible, es imposible acompañar a todos los casos, a todas las denuncias, cuando tenemos dos abogadas, tenemos cuatro psicólogas. Estamos atendiendo al mes entre 300 y 400 casos de primera vez, los que vienen a pedir servicio; en psicología se atienden más o menos unas 600 personas en terapia; unos 350 en legal. Y con ese número [...] le faltaban horas al día... También tienes que ver que tu equipo tenga el mínimo descanso, que funcione. Porque empiezas a generar conflictos aquí dentro de la organización. [...] debido a la carga, el burnout.

no sólo aumentó el número de personas que atendieron por violencia que se infligió a mujeres e infantes en el seno familiar

La guerra establece el estado de excepción y trastoca las prácticas y las actividades de Casa Amiga; no sólo aumentó el número de personas que atendieron por violencia que se infligió a mujeres e infantes en el seno familiar, sino también a mujeres y adolescentes que sufrieron abuso por personal de la policía federal

y en menor medida por los soldados. Ambos venían a preservar la paz de la ciudad. Las denuncias que se interpusieron a los directivos de la policía federal y la municipal, no se atendieron. Algunas de ellas fueron trasladadas por Casa Amiga a otras ciudades para protegerlas. La guerra es un buen ejemplo de la degradación de los cuerpos femeninos. La tarea de descifrar las ignominias militares y policiales, desde la diversidad sexual en esta ciudad, es una tarea pendiente. “Porque, ¿qué paz lograremos sin justicia previa? La paz del olvido y del supuesto perdón; paz endeble que más temprano que tarde acabaría por romperse en pedazos.” (Gimeno 2002: 12).

Poblaciones en riesgo, poblaciones desaparecidas

María Elena Ramos, explica que la misión del Programa Compañeros, es *recuperar las mejores prácticas de salud a través de modelos basados en evidencia y aplicarlas en la comunidad, desde tres ejes temáticos: sida, adicciones y violencia*. Este último eje comprende una amplia gama de actos violentos y de espacios en los cuales se ejerce la misma en contra de sus usuarios (as), pero igualmente la que ellos ejercen en contra de otras personas y en el núcleo familiar y social.

Compañeros sostiene cuatro líneas de acción: Inicia con *investigación social y aplicada*, en un nexos con el programa de sida en México, el programa de adicciones del Instituto Nacional de Salud Pública, con

la Universidad de Texas en El Paso, con la Universidad de California en San Diego. La segunda es la *promoción y desarrollo de la comunidad*, ya que los servicios se llevan hasta las “poblaciones objetivo”. La tercera es la *educación y el acompañamiento de padres*; “más de la mitad del equipo del programa Compañeros, son personas ex usuarias de drogas, son personas con VIH, son jóvenes, son mujeres y son personas que fueron usuarias de nuestros servicios y luego se quedaron como voluntarias, se prepararon y ya son parte de nuestro equipo de trabajo.” El resto del mismo lo componen trabajadoras sociales, psicólogos, sociólogos, una antropóloga y otras personas con diferentes disciplinas en el área de salud. La última acción es *capacitación continua* para el fortalecimiento del equipo. También son una fuente de capacitación para instancias a nivel nacional e internacional; por ejemplo: en reducción de daños en Brasil, y en Argentina.

En los tiempos de violencia incesante e incrementada, Compañeros atendió “muchos golpes”. Su área de enfermería donde se atiende cuestiones de salud relacionadas con su población objetivo, inició la compra de “vendajes” y otras “cosas” porque la población con la que nosotros trabajamos fueron muy muy golpeadas, principalmente por la policía.”

Como el trabajo de Compañeros se hace en los picaderos y en los lugares de trabajo sexual, y algunos de sus promotores son ex usuarias/os de drogas, María Elena refiere:

Nosotros vamos a los picaderos, y entramos a los picaderos. Entonces, sentíamos mucha amenaza para el personal¹⁴, entonces dijimos: vamos

a ponernos camisetas que digan salud, que digan alguna cosa como para que nos vean y sepan que nosotros estamos atendiendo a las personas. Entonces esos años yo hice muchas camisetas y siempre la consigna era traer la camiseta. Traes el gafete lo más grande que se pudiera. A los contenedores para depositar las jeringas, les pusimos bien grande:

PELIGRO, *material infecto contagioso*, para que no se los llevara la policía y dejamos los contenedores en los lugares.

¿cómo atender a estas poblaciones objetivo, para que no sean excluidas de la humanidad?

Paradójicamente, esos lugares que se volvieron riesgosos de atender, son habitados por mujeres y hombres que usan drogas; y es por ellos, supuestamente, por quienes se hacen las guerras contra las drogas, para alejarlos de los vicios. Siendo así ¿cómo atender a estas poblaciones objetivo, para que no sean excluidas de la humanidad? “Les llamamos promotores aunque sean usuarios activos en las drogas”; enfatiza María Elena. Con esta designación el estigma desaparece. Con dicha definición, se abraza y se presenta tanto a los usuarios como al personal del equipo en este periodo de violencia, en el cual Compañeros no dejó de asistir a los espacios visibilizados como de alto riesgo, con personas que pueden ser convertidas en cualquier momento en sujetos a quien matar.

Continúa María Elena:

Les dejábamos muchas jeringas para que tuvieran las jeringas ellos y hacíamos los recorridos, el andar entre dos o tres personas, nadie solo nunca; compramos teléfonos celulares chiquitos, de galleta¹⁵[...] encontré un buen plan y con diez teléfonos, entre ellos, no cuestan las llamadas. Desde entonces tengo teléfonos para el personal, pues sabíamos que si algo pasaba, tuvieran oportunidad de avisarnos. Pero fíjate, no pasó nada, afortunadamente; bueno, sucedió que se llevaron a uno [del grupo] que le pegaron; [...] pero nada que atentara con la integridad de una manera más importante para nuestro equipo de trabajo; y seguimos yendo a los picaderos; seguimos yendo a los lugares de trabajo sexual. Cuando nos decían:

- ¡Órale váyanse de aquí!, nos íbamos.

- Porque sí nos dijeron. Ya que “alguien”, el que vendía, no quería que estuviéramos ahí haciéndole roncha.¹⁶ Y si la policía nos gritaba ¡Váyanse! pues nos íbamos y a seguir en otro lado”.

Para proteger a las personas que usan drogas en los picaderos, se decidió poner una especie de diplomas con la siguiente leyenda: ***Este Lugar es un Lugar de Salud***. Y las(os) usuarios — comenta María Elena — estaban felices “ahí con su cuadro, a veces ya el vidrio roto, pero era su cuadro”. Los recorridos cambiaron.

En ese tiempo no estábamos mucho tiempo en los lugares; y lo que hicimos en ese periodo de mucha violencia es que nosotros llegábamos, estábamos cinco, diez minutos y nos movíamos a otro lugar. Tuvimos muchas reuniones de trabajo, donde la gente tenía la oportunidad de decir cómo se sentía, qué estaba pasando. Empezamos a dar muchos días de descanso, sabíamos que nuestro personal estaba bajo mucha presión, entonces por ejemplo, si había un puente¹⁷ pues se tomaban el puente, porque sabíamos que necesitábamos hacer eso y no podíamos dejar de trabajar. Creemos que en este tiempo era mucho muy importante el trabajo que nosotros hacíamos y no paramos de trabajar. Repartimos muchos condones aún a los soldados y a los federales les repartimos condones.

Con estas acciones políticas, Compañeros no sólo se implicó con sus poblaciones objetivo, sino con el mundo (Arendt, 1995).

El Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, desde su fundación está comprometido con una línea de trabajo integral, que son las violaciones a los derechos humanos; no obstante, es en el mes de mayo del año 2011, en un taller de planeación estratégica, asesorados por el Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social, (CEDEPAS) y “en un encierro de dos días [donde] decidimos asumir como línea central estratégica del Centro, el acompañamiento a víctimas, pero dando prioridad a ***casos de tortura y desaparición forzada***; y también el tema de ***incidencia política***”, Con tres áreas que atienden la problemática: jurídica, psicosocial y

educativa, ayudan en conjunto y de una *manera integral*, los casos de las víctimas y familiares de éstas. El Centro *acompaña, visita y se acerca* a ellas y ellos. A los “lugares de sufrimiento”, como les llamó el director de este Centro, el sacerdote Oscar Enríquez.

Cuando nos damos cuenta que matan a alguien o [de] algo, era la visita y era un ofrecimiento de acompañamiento [...] a través de *terapias* en los lugares donde viven, dando terapias *individuales* como terapias *grupales*. Paty tiene todo el historial de cuantos se han desplazado para allá con la gente. Igualmente la atención de *educación*, Silvia Grijalva es la que se desplaza todos los días a colonias [...] a grupos de familia pero también en su entorno comunitario, para *quitar estigmas* para *ayudar a entender lo que pasa*. Entonces hay procesos educativos aparte del acompañamiento psicosocial, [...] en sentido de que *son víctimas* de un entorno social. Sí, tratamos de tener talleres sobre eso; no queremos que sea meramente jurídica. La gente a veces viene nada más preocupada por la cuestión legal [de sus víctimas] pero no piensan para nada en que a ellos les afecta. Que ellos tienen necesidad de ayuda, de apoyo, que parta *dentro de la colonia*, con *tus familiares* (Enríquez 2014).

En este sentido, las acciones del Centro restauran, para las víctimas, el orden entre el mundo privado y el mundo público, entre las y los individuos, sus familiares y sus comunidades. Aspiran evitar el abuso y la culpa de los sobrevivientes por la tortura, la vida o muerte, en suspensión

de sus seres queridos y colocarlas en el “entorno social” donde hay perpetradores que cometen atrocidades. He ahí la importancia de las acciones integrales que inciden políticamente para la exigencia de justicia, verdad y sanación del cuerpo y las emociones de familiares. En la medida de lo posible, recuperan el cuerpo torturado, el del desaparecido y sus familiares, para integrarlos a un cuerpo social que es la comunidad a la que pertenecen.

México es un *lugar de sufrimiento*, un país cuyos líderes persisten en ignorar la pérdida humana que deja la impunidad o la guerra contra las drogas: los homicidios y feminicidios, la desaparición y la tortura de personas, por nombrar sólo estos casos. En el año 2012, el diario The Washington Post, publicó una lista de la Procuraduría General de la República, donde se informaba que había 25 mil personas desaparecidas en el país. En Chihuahua, Juan Carlos Solís, es un ciudadano que realizó una solicitud al sistema de transparencia, para saber el número de personas desaparecidas desde 1993 hasta este 2014, “de acuerdo con información oficial de la Fiscalía General del Estado (FGE), un total de mil 248 personas se encuentran reportadas como desaparecidas, de las cuales mil 84 son hombres y 164 son mujeres”; 90 de ellas son de Ciudad Juárez. Cabe resaltar que el 88 por ciento de los casos se registran a partir del 2008, (Sosa 2014).

Conclusión

Las guerras contra las drogas causan dolor y sufrimiento. La experiencia de estas tácticas violentas que causan dolor al sujeto y temor a la sociedad, se enfocan en la exhibición de un cuerpo inerte o en dolor. Frente a estas atrocidades aparecen los sujetos alternativos de la justicia; son ellas y ellos quienes exigen a los gobiernos, desde la práctica y desde un discurso de derechos humanos y de democracia, acciones públicas en beneficio de una ciudadanía heterogénea. Pero sobre todo, de una ciudadanía vulnerada en sus cuerpos, en sus espacios y en las condiciones materiales que sostienen una vida digna.

Las víctimas de la violencia llenaron en abundancia nuestros días (Grossman 2013), no así la aplicación de la justicia a los victimarios. Los días se fueron repitiendo —y hasta hoy se repiten—, con nuevas escenas de crueldad y de dolor, mientras los gobiernos eludieron su responsabilidad o sus agentes estatales se mixturaron con los otros y formaron el gobierno privado. Si bien la violencia se mide a través de indicadores como el homicidio, es necesario reconocer y atender los distintos grados de violencia, distintos grados de vida, distintas pérdidas, distintas reparaciones que han aparecido en este texto.

Las reparaciones atienden, en la medida de lo posible, de una manera holística: la recuperación del cuerpo, del espacio geográfico y de la ciudadanía. La experiencia de la violencia bélica no son sólo las tasas de homicidios. Los resarcimientos de la justicia, desde los sujetos alternativos de la justicia, atienden los sufrimientos físicos, sexuales,

emocionales, económicos, y ético-morales de las y los sujetos maltratados. En tal sentido, el nacimiento de las acciones requiere el fin en la consolidación de éstas, en la práctica institucional del Estado para la promoción de la seguridad ciudadana y la justicia, que termine con la expulsión de las y los seres humanos de la humanidad y su muerte social.

Notas

- 1 Así llamo a esta práctica discursiva de la paz ficticia, discurso verbal pero no oficial del Estado.
- 2 El gobierno federal respondió con el Programa Todos Somos Juárez. Reconstruyamos la Ciudad.
- 3 Deseo agradecer el acompañamiento, los cuestionamientos y la transcripción de las entrevistas que hizo la Lic. Carmen Saraí Martínez Márquez, becaria de El Colegio de la Frontera Norte. Los errores son mi responsabilidad.
- 4 Y dejo fuera las acciones en los espacios públicos y políticos como son: las marchas, las manifestaciones, las caravanas, etc.
- 5 Varias de las OSC refieren la importancia de hacer una investigación en tal o cual tema. De hacer notar que todavía no se ha sistematizado lo que han hecho.
- 6 Aproximadamente 240 mil niños(as) se encuentran en edades de cero a ocho años. La Red y otras organizaciones atienden aproximadamente 2000, asevera José Luis Flores.
- 7 Se refiere a una granja con animales, hortalizas y plantas que tenían para introducir a la infancia al conocimiento de la naturaleza y el amor a los animales, las plantas y la tierra.
- 8 Este programa lo coordina OPI junto con la Red por la Infancia, desde el año 2010. En términos generales visibiliza las problemáticas de la primera infancia y atiende a la creación de políticas públicas para su atención desde los gobiernos locales
- 9 Calentar la plaza significa: hacer visible los malos negocios y/o llamar la atención de las autoridades sobre actividades ilícitas.
- 10 Discurso largo y aburrido.
- 11 Tejer el barrio es conocerlo en sus dimensiones sociales, económicas, políticas y delictivas. Pendejadas son errores.
- 12 Funcionarios (as) de rangos menores fueron los interlocutores más dispuestos a revertir las causas estructurales de la violencia en esta ciudad.
- 13 Programa de transición primaria-secundaria
- 14 Temor no infundado, ya que varios centros de atención a usuarios de drogas fueron blanco de la violencia y fueron masacrados quienes ahí acudían.

- 15 Muy económicos
- 16 Hacer ámpula, llamar la atención por la hinchazón de cierta parte del cuerpo.
- 17 Expresión coloquial por la cual se entiende que las personas se toman un día extra de vacación si éste se presenta en el medio de dos días festivos.

Referencias

Agamben, G 2003 The State of Exception. European Graduate School Video Lectures, May 27 2003 2009 < http://www.youtube.com/watch?v=ks-us_H2gGI>.

Agamben, G 2006 **Cuspinera, Antonio Gimeno** 2006 *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-textos.

Arendt, H 2009 **Novales, Ramón Gil** 2009 *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.

Birulés, F 2012 Introducción In: Arendt, H ed. 2012 *¿Qué es la política?*. Barcelona: Gandhi Ediciones.

Butler, J 2010 **Carillo, Bernardo Moreno** 2010 *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. México: Paidós.

Camarena, S 2011 W Radio, Hoy por Hoy con Salvador Camarena. Muerte súbita: Héctor Murguía Lardizábal. June 14 2011 [Interview Héctor Murguía Lardizábal] <<http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/muerte-subita-hector-murguia-lardizabal/20110614/nota/1489558.aspx>> [consultada 24 de junio de 2014].

Dreyfus, H L and **Rabinow, P** 2001 **Paredes, Rogelio C.** 2001 *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Foucault, M 1992 **Troyano, Alberto González** 1992 *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets Editores.

Gorssman, V 2013 **Rodríguez, Marta-Ingrid Rebón** 2013 *Vida y destino*. México: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.

Harvey, D 2013 **Madariaga, Juanmari** 2013 *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.

INEGI 2013 Boletín de prensa Núm. 288/13 In: Aguascalientes, Aguascalientes: 30 de julio de 2013: 1–7.

INEGI 2014 Boletín de prensa Núm. 301/14 In: Aguascalientes, Aguascalientes: 23 de julio de 2014: 1–7.

Mbembe, A 2011 **Archambault, Elizabeth Falomir** 2011 *Necropolítica. Seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Spain: Editorial Melusina.

Ortega, J 2014 Por tercer año consecutivo, San Pedro Sula es la ciudad más violenta del mundo. Seguridad, Justicia y Paz, < <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/941-por-tercer-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>>.

Rousseau, J 1983 **Edaf,** 1983 *El contrato social*. Madrid: SARPE.

Sassen, S 1998 *Globalization and its Discontents*. New York: The New Press.

Sosa, L 2014 Investigan desaparición en el estado de 13 ciudadanos de EU. El Diario, <http://diario.mx/Local/2014-05-03_9ab5a3fd/investigacion-desaparicion-en-el-estado-de-13-ciudadanos-de-eu/> [consultada 23 de junio de 2014].

Transform Drug Policy 2013 La Guerra contra las drogas. ¿Estamos pagando un precio muy alto?. Count the Costs 50 Years of the War on Drugs, <http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Seven_Costs_Briefing_Spanish.pdf> [consultada 24 de julio de 2014].

Valcárcel, A 2013 Categorías políticas de la Modernidad [Conferencia Magistral] In: *Seminario Sobre Igualdad y Democracia, Ni más ni menos: ¿iguales?*. Facultad de Filosofía y Letras de la UANL y el Instituto Estatal de las Mujeres del Gobierno del Estado. 12 de febrero de 2013

Vargas, J C 2009 El concepto de acción política en el pensamiento de H Arendt. *Eidos* 11: 82–107.

Entrevistas

Almada Mireles, María Teresa. Casa Promoción Juvenil, A.C. [Entrevista] 2014, 7 de mayo.

Casas Franco, Irma Guadalupe, Casa Amiga Esther Chávez Cano, A.C. [Entrevista] 2014, 2 de mayo.

Castillo Castañeda, Catalina, Organización Popular Independiente. [Entrevista] 2014, 14 de abril.

Enríquez Pérez, Oscar. Centro de Derechos Humanos Paso del Norte. [Entrevista] 2014, 27 de febrero.

Espinoza Martínez, Cecilia Guadalupe. Red Mesa de Mujeres, A.C. [Entrevista] 2014, 26 de marzo.

Flores Cervantes, José Luis. Red por los Derechos de la infancia en Ciudad Juárez A. C. [Entrevista] 2014, 27 de marzo.

Ramos Rodríguez, María Elena. Grupo Compañeros, A.C. [Entrevista] 2014, 5 de mayo.

Sarlat Flores, Carolina Isabel. Las Hormigas Comunidad en Desarrollo, A.C. [Entrevista] 2014, 11 de abril.

Villescas Sánchez, Elvia Josefina. Las Hormigas Comunidad en Desarrollo, A.C. [Entrevista] 2014, 11 de abril.



Presunción de Inocencia y Seguridad Ciudadana

Un Diálogo Posible

"Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes en Morelos" institución que por primera vez en México aplicó el modelo de Servicios Previos al Juicio. Crédito: Ana Lara.

Introducción

Ana Aguilar García*

Resumen: En México, las crecientes demandas de un sistema de seguridad ciudadana y justicia penal más eficiente tuvieron como resultado una importante reforma constitucional en 2008. El producto de este cambio fue un marco normativo con disposiciones basadas en los más altos estándares de derechos humanos por un lado, y por el otro, medidas de excepción que restringían algunos de ellos en un intento por mejorar la seguridad de la población. Desafortunadamente, la incidencia delictiva y la cifra negra de impunidad poco han cambiado desde entonces. Cuando existe una demanda de más seguridad, ésta debe ser atendida clara y racionalmente. No hay evidencia de que limitar las alternativas a la prisión preventiva o elevar las penas previstas para ciertos delitos sea la respuesta apropiada. Este documento se concentra en el estudio de la prisión preventiva, las medidas alternativas a ella en relación con el principio de presunción de inocencia y la tensión entre éste y las demandas *punitivistas* de más cárcel. Además, este estudio discute una solución técnica reflejada en los Servicios Previos al Juicio que busca equilibrar la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal con la seguridad ciudadana.

El ejercicio del monopolio de la fuerza, es un elemento fundacional del estado moderno. No existe estado constitucional que no incluya la presunción de riesgos de ataques en su texto fundante, la Constitución. Este documento válidamente puede incluir consideraciones relacionadas con la seguridad de la comunidad con el fin de salvaguardar el orden público (Sájo 2006: 2282-2283).

Las demandas crecientes por seguridad ciudadana se han dado en paralelo a la demanda de solución al problema del delito. En México, sabemos que la primera es la principal preocupación para el 57% de la población a nivel nacional (INEGI 2013), por encima incluso del desempleo, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (en adelante ENVIPE 2013). Además, los ciudadanos exigen un sistema más efectivo para investigar delitos y administrar justicia.

La reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia pretendió atender estos dos intereses legítimos. Uno, el reclamo reflejado en la preocupación institucional y ciudadana por el incremento de la delincuencia y de la percepción sobre la inseguridad. Y dos, la necesidad de un sistema de justicia que terminara con la impunidad y que revirtiera las prácticas del sistema tradicional que violan derechos fundamentales.

*Directora de proyectos del Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C. ana.aguilar@presunciondeinocencia.org.mx

Parte del discurso alrededor de la reforma justificó su necesidad en la mejora de ambos aspectos sin distinguirlos como dos fenómenos autónomos. Bajo estos supuestos, fue creado un entramado constitucional con disposiciones fundadas en los más altos estándares de derechos humanos por un lado; y por el otro, medidas excepcionales, restrictivas de derechos, en apariencia relacionadas con el tema de seguridad, fundadas en argumentos de “efectividad” como la prisión preventiva oficiosa, el arraigo o la extinción de dominio (Fondevila y Mejía: 20).

Claramente, las expectativas provocadas por el cambio no fueron cumplidas pues la incidencia delictiva no bajó en los siguientes años y la cifra negra de la impunidad poco cambió. La ENVIPE 2013 reportó un incremento de la tasa de víctimas del delito de 24,327 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2011, a 27,337 en 2012. Mientras, la tasa de delitos se incrementó de 29,200 en 2011 a 35,139 delitos por cada 100 mil habitantes en 2012. La “cifra negra” fue de 92.1% de delitos no sancionados (INEGI 2013).

Pensar que el sistema de justicia penal puede resolver por sí solo el problema del delito es una demanda que excede la capacidad de aquel

Hay que recordar que las regulaciones en materia de seguridad que restringen derechos fundamentales son costosas desde un punto de vista constitucional y desde una perspectiva de legitimidad democrática. Cuando éstas van más allá de

la “normalidad” se convierten en medidas de excepción que no requieren declaratoria formal – como requeriría una situación de emergencia. Los argumentos de “efectividad” admiten, desde un inicio, una fuerte presunción en contra de su permisibilidad. Si a esto agregamos la opacidad administrativa, el riesgo de afectar de manera importante a personas inocentes que no se pueden proteger por las vías normales es muy elevado (Sájo 2006: 2270 y 2290).

Pensar que el sistema de justicia penal puede resolver por sí solo el problema del delito es una demanda que excede la capacidad de aquel, aunque también es cierto que puede contribuir a la seguridad ciudadana a través de otros mecanismos. Típicamente, es el Ministerio Público quien puede asumir dentro de sus objetivos institucionales acciones en el tema.

En términos de prevención, el MP puede contribuir al generar mecanismos de coordinación avanzados con la policía si durante las investigaciones se pueden identificar espacios criminógenos. O bien, una adecuada atención a las víctimas contribuye a contrarrestar percepciones de impunidad y disminuir la sensación de temor.

Cuando se demanda seguridad, la respuesta no se puede generar de manera abstracta pues ello puede resultar en el endurecimiento del sistema de justicia, mayores restricciones a derechos y el aumento de las penas. Así, la identificación clara de un problema permite dar respuestas racionales concretas.

Esas respuestas no necesariamente se reflejan en la prisión. Si existe un diagnóstico adecuado, es posible que éste arroje como resultado la necesidad de diversificar las respuestas del sistema

hacia el delito. Por ejemplo, respuestas más productivas como programas de desintoxicación, reinserción efectiva, programas de libertad asistida, etc.

Partiendo de lo anterior, este documento se concentrará únicamente en el estudio de la prisión preventiva y otras medidas cautelares admitidas por el sistema de justicia penal nuevo; la relación que guardan con el principio de presunción de inocencia y la tensión de éste con las demandas *punitivistas* de más prisión. Además, este estudio se referirá a una solución técnica actualizada en los Servicios Previos al Juicio, que busca equilibrar la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal con la seguridad ciudadana.

Un nuevo sistema de justicia penal y la demanda de seguridad ciudadana

El “Índice sobre el Estado de Derecho 2014” elaborado por el World Justice Project reporta que México obtuvo una calificación de 0.25/1.00 en el rubro de justicia penal. Con esta nota ocupa el lugar 97 de entre 99 países analizados a nivel global, y el lugar 14 de 16 a nivel regional (WJP 2013: 117). Con este panorama, podemos confirmar la necesidad de crear un sistema de justicia penal que corresponda a un estado de derecho democrático.

La reforma constitucional de 2008, en aparente correspondencia con los derechos fundamentales de las personas, previó en el artículo 19 constitucional, segundo párrafo, la posibilidad de dictar medidas alternativas a la prisión preventiva. Este tipo de medidas tienen como fin asegurar la presencia de una persona imputada en juicio; que ésta no obstaculice el proceso y garantizar la seguridad de víctima, testigos y comunidad. En este sentido, las medidas cautelares son mecanismos de carácter puramente procesal que generan equilibrio entre presunción de inocencia y seguridad ciudadana.

De forma cuestionable, el mismo párrafo contempló restricciones a la aplicación de las medidas en libertad cuando una persona está siendo juzgada por un delito o tiene antecedentes penales. Además, estableció un catálogo de delitos que no admiten medidas en libertad; por el contrario, el texto constitucional obliga a los jueces a dictar prisión preventiva de manera oficiosa cuando se actualiza alguno de los supuestos mencionados. Estos son: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Fundada en el principio de presunción de inocencia, la nueva pauta constitucional da como resultado la regulación de una serie de medidas cautelares en libertad bajo el sistema acusatorio oral. Desafortunadamente, la aplicación práctica de estos nuevos mecanismos ha generado percepciones de impunidad bajo el argumento de “puerta giratoria” (que se refiere a la opinión que señala

que “la policía detiene delincuentes y el sistema los deja salir”). No obstante, hasta ahora no existen datos que vinculen la ejecución de tales medidas con la cifra negra de impunidad, ni mucho menos con el incremento de los índices de criminalidad o de violencia.

De esta manera, quienes defienden la seguridad como el interés primordial sobre los derechos de las personas detenidas y acusadas ponen en entre dicho la existencia de la presunción de inocencia pues esta, “obstaculiza” la ejecución de las políticas criminales adoptadas.

Son los mismos que promueven mitos alrededor de la prisión preventiva, como por ejemplo, que contrarresta la inseguridad; que reduce la incidencia delictiva o que es una herramienta para detener a “sujetos peligrosos” (Zepeda 2010).

Las cifras de prisión preventiva en los últimos años no han variado significativamente, a pesar de la política criminal. De acuerdo a cifras del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS, por sus siglas) de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), a junio de 2014, México tenía una población penitenciaria total de 254,641 personas, de las cuales el 110,116 estaban en prisión preventiva. Es decir, el 43.24% de las personas que están en prisión no han recibido una condena.

Igualmente, el OADPRS reporta que de 2005 a junio de 2014 la población penitenciaria creció aproximadamente 20%, mientras que la población en prisión preventiva se mantuvo en niveles de entre 40 y 43% del total. Ya que somos un país federal es relevante tomar en cuenta este mismo indicador dividiendo la población penitenciaria por ámbito de competencia como se puede ver en la siguiente gráfica:



Estos números rompen con los mitos mencionados pues si fueran correctos las tasas de victimización e incidencia delictiva ya mencionadas, serían inversamente proporcionales. Así, la prisión preventiva no es un factor determinante que responda a la demanda de seguridad y por el contrario, acarrea altos costos sociales y económicos (Zepeda 2009).

El intento por transformar la manera de pensar que determina una política criminal que favorece la privación de libertad nos lleva a recordar qué significa la presunción de inocencia y por qué su efectivo cumplimiento también debe asociarse necesariamente al reclamo de seguridad.

I. Presunción de inocencia. Concepto

La presunción de inocencia tiene un contenido complejo que se manifiesta en dos significados concretos. Como regla probatoria que a su vez se refleja en el principio “in dubio pro reo” y en la regla que determina que quien acusa – Estado – tiene la carga de probar.

Como “in dubio pro reo” significa que la “exigencia de que la sentencia de condena, y por ende, la aplicación de una pena sólo puede estar fundada en la certeza del tribunal que falla acerca de la existencia de un hecho punible...” (Maier 2004: 495). La certeza y no la *probabilidad*.

Como carga de la prueba, impone la obligación de probar la culpabilidad a quien acusa. Esto conlleva una serie de actos procesales previos a la sentencia que van derrotando la presunción de inocencia hasta lograr la convicción del juez, más allá de toda duda razonable, de

que la persona es culpable. Este tipo de actos previos admiten una *probabilidad positiva* en relación con la acusación, como por ejemplo las medidas cautelares que posibilitan la restricción de la libertad de las personas imputadas mientras enfrentan su juicio, incluyendo la prisión preventiva (Maier 2004: 496-497).

Con respecto al segundo significado, la presunción de inocencia se entiende también como regla de trato. En este sentido, se considera un derecho fundamental asociado al derecho de defensa. La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló, en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, “[...] el derecho a la presunción de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme”¹

El segundo significado le da una perspectiva extraprocesal también. Esto es, obliga a terceros a su cumplimiento y no sólo a las autoridades, tal como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, SCJN).² A este respecto, el Comité de Derechos Humanos en la Observación General no. 32 impone la prohibición de las autoridades de realizar declaraciones públicas que violen este derecho. Además, establece la obligación de respeto a la presunción de inocencia a terceros como los medios de comunicación y peritos. En ambos casos no existe una responsabilidad directa del Estado por su conducta, pero los principios aplicables al proceso penal exigen que todo juez, en su calidad de árbitro y garante de los derechos de la víctima y de la persona imputada, intervenga cuando violen este derecho.

II. Presunción de inocencia y reforma al sistema de justicia penal

La mencionada reforma de 2008 estableció un régimen diferenciado de derechos aplicables según se tratara del sistema de justicia penal inquisitorio o del oral y acusatorio. Para el primero se entendería que la presunción de inocencia se aplicaría vía fuente jurisprudencial por no estar reconocido expresamente en la constitución. Para el segundo, la reforma lo incluyó expresamente en el catálogo de derechos de la persona imputada, en el artículo 20.

Con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos y después del criterio emitido por la SCJN a través de la contradicción de tesis 293/2011, el catálogo de derechos fundamentales se compone de todos aquellos previstos en la constitución y en tratados internacionales de derechos humanos. La presunción de inocencia, entonces, está presente en el orden jurídico mexicano y tiene como consecuencia que una persona imputada “goza de la misma situación jurídica que un inocente. Se trata en verdad de un punto de partida político que asume – o debe asumir – la ley de enjuiciamiento penal en un Estado de Derecho...” (Maier 2004: 491).

La presunción de inocencia es un derecho con un significado práctico esencial que protege a quienes son acusados de un delito durante un juicio penal y que adquiere mayor relevancia en un contexto donde la detención arbitraria y la tortura siguen siendo prácticas comunes por parte de las corporaciones policiales nacionales. Así lo concluyó el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes en su última visita a México (Montalvo 2014).

Estas prácticas violatorias de derechos humanos, al ser realizadas de manera sistemática, infunden temor y desconfianza de los ciudadanos en los sistemas de justicia y de seguridad ciudadana. De esta manera pierden legitimidad lo que hace indispensable dar contenido a principios como el “debido proceso” y dar certeza en el cumplimiento de los elementos que lo conforman a través de leyes, criterios judiciales y prácticas que vinculen efectivamente a autoridades y terceros (Maier 2004: 540).

Entender esto es esencial para comprender por qué la tensión de la presunción de inocencia con la seguridad ciudadana es un falso dilema. Desde una perspectiva comparada, no es raro que las legislaturas establezcan normas llamadas “de excepción” o “medidas extraordinarias” en temas relacionados con delincuencia organizada y terrorismo. Estas tienden a revertir la carga de la prueba hacia una persona imputada.

Los tribunales que han estudiado estos casos reconocen que sin que la reversión sea absoluta, es posible imponer dichas cargas a las personas acusadas siempre y cuando se guíen por criterios de necesidad y proporcionalidad (Gupta 2002: 177 y Hamilton 2011: 4).

Un ejemplo concreto de este tipo de excepción se da en el caso de la extinción de dominio; típica regulación de carácter extraordinario que exige comprobar el origen lícito de un bien a su dueño. La necesidad de hacerlo se da porque este último es quien está en mejor posición para comprobarlo, sin que signifique que el Estado y su brazo acusador no realicen todas las actividades necesarias para comprobar el origen ilícito.³

Otro ejemplo se da en países donde existen disposiciones legales que señalan que en casos de delitos de alto impacto social, en particular delitos contra la salud y otras el imputado está obligado a probar que no será un riesgo de fuga o para la sociedad si solicita estar en libertad durante el juicio (Bradley 2007: 501).

La Corte Europea de Derechos Humanos se ha pronunciado con respecto a estas presunciones de culpa y ha considerado que deben existir límites consistentes con los derechos de defensa dentro del proceso penal. En su opinión, no es correcto dar un “cheque en blanco” al legislador para contemplarlas.⁴

En México, las leyes que establecen la política criminal, fundadas en argumentos *eficientistas* de seguridad ciudadana - de la que se deriva la prisión preventiva oficiosa - no han encontrado una justificación legítima desde el punto de vista de los derechos humanos. El sólo hecho de regulación constitucional anula la efectividad de todo recurso judicial disponible para la protección de derechos fundamentales violados con ellas (Patrón 2012: 16-19).

Al constitucionalizar este tipo de medidas es necesario contar con todas las garantías posibles que protejan la libertad, integridad y seguridad personales y el debido proceso. Cuando esto no ocurre, la posibilidad de ubicarnos en una situación de vulnerabilidad se incrementa para todos. Por ende, nuestra percepción de inseguridad puede incrementar.

En México, las leyes que establecen la política criminal no han encontrado una justificación legítima desde el punto de vista de los derechos humanos

III. Función jurisdiccional y restricciones a la libertad

Una de las críticas más importantes al régimen de prisión preventiva descrito se basó en la interferencia de éste con la función jurisdiccional. Es decir, al disponer la obligación de los jueces de dictar prisión preventiva en los delitos que enlista el artículo 19, se violaba el principio de división de poderes.

La labor de un juez es fundamental pues es quien determina la culpabilidad de una persona una vez que ha escuchado a las partes. En otros países los precedentes judiciales siempre consideraron la libertad durante el juicio como la regla, incluso en casos de alto impacto como homicidios. La libertad de una persona mientras enfrentaba el proceso penal era obligatoria para los casos en los que no era aplicable la pena capital. Para los que sí lo era, el juez decidía discrecionalmente según las circunstancias particulares del caso. Entendía que “... negar la libertad a una persona que pudiera ser más tarde absuelta, era mucho peor que el riesgo para la comunidad al dejar en libertad al acusado.” (Baradaran 2011: 728-729)

A raíz de las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos y de amparo se creyó que podría existir una

respuesta alternativa a las restricciones constitucionales a partir de una interpretación fundada en el principio *pro personae*. De acuerdo al análisis que la SCJN realizó sobre el Caso Radilla, muchos dieron la bienvenida con optimismo a la posibilidad de que los jueces protegieran mejor a los ciudadanos de restricciones irracionales, o bien se decidieran por una restricción razonable cuando fuera necesaria y caso por caso.

Al respecto, la SCJN al resolver la consulta a trámite mediante el expediente “Varios 912/2010”⁵ dio contenido al parámetro de análisis del control de convencionalidad que deben ejercer los jueces mexicanos y que incluye la obligación de tomar en cuenta los derechos humanos contenidos en la Constitución y la jurisprudencia emitida por la corte; los derechos humanos contenidos en tratados internacionales ratificados por México; y los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que significan las sentencias en las que el estado mexicano fue parte – aquellas en las que no lo fue se consideraban criterios orientadores.

Respecto al control de convencionalidad, la Corte recordó lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, según el cual

Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones

procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.⁶

Con la decisión 293/2011 que resolvió una contradicción de tesis jurisprudenciales, la SCJN dio vigencia efectiva a un catálogo de derechos humanos ampliado. Esto es, uno que integra no sólo aquellos derechos fundamentales establecidos en la Constitución sino también a aquellos previstos en tratados internacionales de derechos humanos. Además consideró que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias – ya no sólo orientadoras – para el estado mexicano, sea que éste haya sido parte o no.

Sin embargo, también mantuvo la vigencia de las restricciones constitucionales frente los derechos e interpretación de éstos previstos en tratados internacionales. Es decir, sin importar los precedentes internacionales en determinadas materias, si nuestra Constitución dice otra cosa, esto último cobraría preeminencia sobre aquellos.

En principio sería el caso del catálogo de delitos inexcusables. Existen precedentes internacionales que se oponen a este. Por ejemplo, en *Bayarri vs. Argentina* la Corte Interamericana señaló dos cosas importantes. Una, que la prisión preventiva no se puede prolongar cuando la necesidad de cautela desaparece; y dos, que la necesidad de privar a una persona de la libertad de manera provisional debe ser necesaria para cumplir con los fines procesales descritos arriba.⁷

A raíz de este caso y otros,⁸ la Corte confirma que las medidas cautelares son resoluciones con fines puramente procesales. Más aún, la gravedad del delito, de acuerdo a la jurisprudencia interamericana, no es argumento suficiente para imponer la prisión preventiva de manera automática. En *López Álvarez vs. Honduras* la Corte Interamericana sostuvo que “[...] Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. La prisión preventiva es una medida cautelar y no punitiva”.⁹

Una disposición como la del artículo 19 desconoce la capacidad jurisdiccional de decidir discrecionalmente sobre la medida cautelar más apropiada, según las circunstancias del caso, independientemente de la conducta de que se trate.

Cortes como la Corte Suprema Federal Brasileña han resuelto que las disposiciones legales (no constitucionales) que obligan a los jueces a dictar la prisión preventiva en casos de narcotráfico violan la presunción de inocencia y el derecho a un juicio justo. En opinión de la mayoría, prevenir la concesión de libertad provisional generalmente significa prevenir a un juez competente la oportunidad, en este caso, “de analizar las hipótesis sobre la necesidad de prisión preventiva como anticipación de la pena, yendo en contra de varios dispositivos constitucionales”.¹⁰

Otras disposiciones internacionales como el artículo 9 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; la Observación General no. 8 del Comité de Derechos Humanos; o las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio) confirman la visión de que la

prisión preventiva tiene fines exclusivamente procesales y es una medida de último recurso para garantizarlos. Además, es una medida que debe estar limitada a un plazo razonable.

IV. Pautas de racionalización de la prisión preventiva

El “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas” (en adelante, “el informe”) emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2013 condensa en uno de sus apartados las pautas de racionalización de la prisión preventiva de acuerdo a la jurisprudencia interamericana y comparada (CIDH 2013: 56-88).

Reconoce que la presunción de inocencia y el principio de excepcionalidad constituyen el primer estándar a tomar en cuenta en la legislación, solicitud y determinación de la prisión preventiva. El informe recopila una serie de condiciones que deben ser tomadas en cuenta en la determinación de la prisión preventiva.

Entre otras, deben existir fundamentos o causas de procedencia legítimas en su aplicación. De acuerdo al sistema interamericano estas son sólo dos: el riesgo de obstaculización del proceso y el riesgo de fuga de la persona imputada con un delito. En México, además se reconoce el riesgo para la seguridad de la víctima y testigos. El informe también se refiere a la necesidad del control judicial de la prisión preventiva; a la revisión periódica; la defensa jurídica efectiva para contrarrestarla; y sobre todo, la obligación de utilizar criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad para la determinación de dicha medida.

Además, y relacionado con la discusión que plantea este artículo, existen causas de procedencia que resultan injustificadas si son tomadas en cuenta de manera individual. Por ejemplo, dictar la prisión preventiva sólo por el tipo de delito, por la posible pena a imponer en caso de que la persona resulte condenada o sus antecedentes penales. Todos estos elementos deben ser considerados en conjunto con las circunstancias particulares de cada caso.

De acuerdo con la Corte Interamericana, la aplicación de la prisión preventiva considerando sólo el tipo de delito impide realizar un examen de proporcionalidad. Esto es, si el objetivo que se persigue con la medida justifica la restricción de la libertad personal y la presunción de inocencia. Si no hay proporcionalidad, la medida es arbitraria. En esta línea de argumentación, en principio, la conclusión es que la prisión preventiva de carácter oficioso es, por lo tanto, arbitraria.

Servicios previos al juicio. Una respuesta posible para equilibrar libertad con seguridad

El abuso sistemático de la prisión preventiva aunado a la implantación de un sistema penal acusatorio que considera una serie de medidas alternativas a aquella, abrió la puerta a propuestas como los Servicios Previos al Juicio (en adelante, “SPJ”). De hecho, el informe citado en la sección anterior señala que la existencia de medidas alternativas a la prisión preventiva es vital para la racionalización de ésta e igualmente importante que existan mecanismos para que sean operativas y racionales (CIDH 2013: 123p.).

Los SPJ reflejan esos mecanismos de los que habla la CIDH. Son oficinas de carácter administrativo con dos funciones principales. Una, la llamada “evaluación del riesgo procesal” que auxilia a las partes en la generación de información veraz y objetiva sobre las condiciones sociales particulares de las personas con el objetivo de que el juez esté en posibilidad de dictar una medida idónea de acuerdo al caso concreto. Y dos, el área de “supervisión” que da seguimiento al cumplimiento de condiciones judiciales impuestas a quienes enfrentarán su juicio en libertad con el objetivo de cumplir con los fines del proceso (Aguilar y Carrasco 2014).

La fase de evaluación informa a la de supervisión pues independientemente de la medida en libertad dictada, la primera permite determinar el nivel de riesgo procesal que puede representar la persona imputada. Así, la etapa de supervisión diseña los programas de seguimiento con fundamento en eso – sin perder de vista la obligatoriedad que le representa la decisión judicial.

Los SPJ igualmente son un servicio auxiliar de la administración de justicia pues además de proporcionar información confiable para que las partes puedan solicitar la medida idónea para cada persona imputada, permite que los jueces tengan la certeza de que sus decisiones serán debidamente cumplidas.

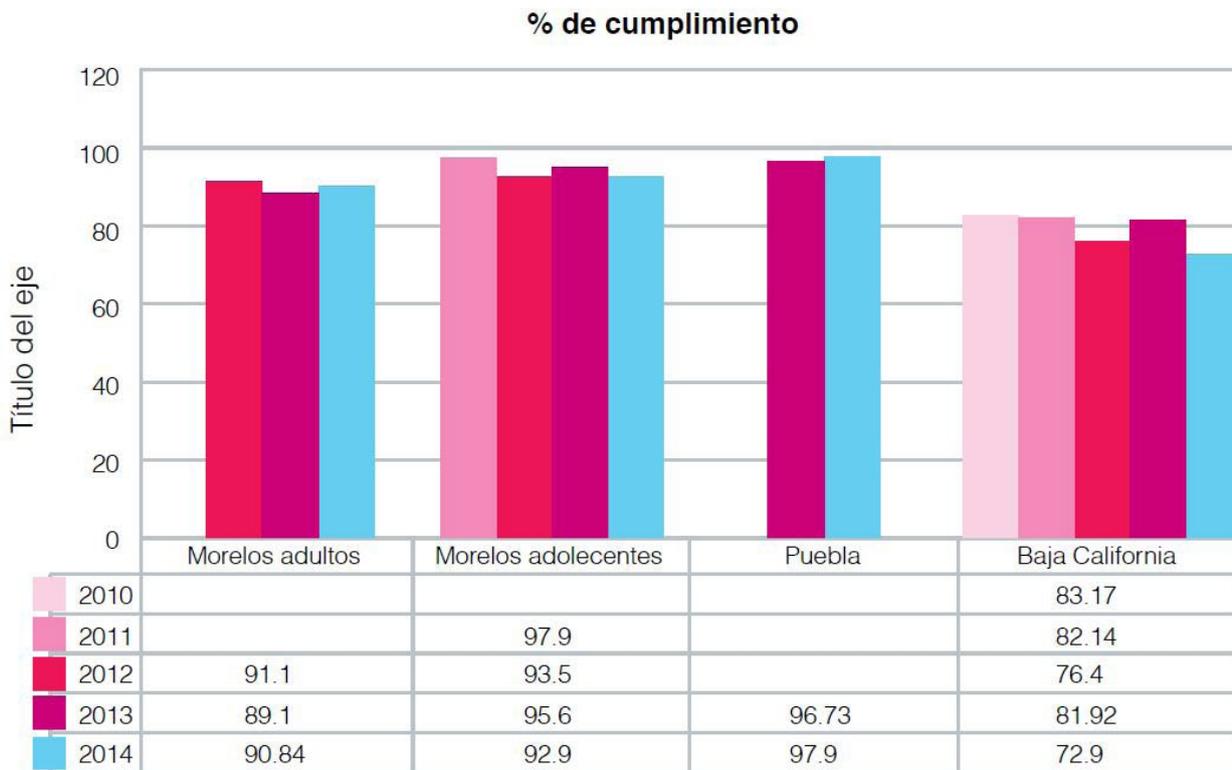
Entre otras cosas, este tipo de mecanismos también buscan identificar si las medidas alternativas a la prisión preventiva cumplen con sus objetivos; y visibilizar los beneficios de su adecuada implementación en la vida de los imputados, de sus familias y de la sociedad.

También representan un apoyo al sistema de seguridad ciudadana ya que pueden contribuir con la información que generan, aunque de manera indirecta, a identificar aspectos de vulnerabilidad de las personas imputadas que podrían ser contrarrestadas desde políticas de prevención. Por ejemplo, cuáles son los aspectos de su entorno que son susceptibles de mejora para dignificar sus condiciones de vida – como aspectos laborales, escolares, programas de convivencia ciudadana, etc. Para que lo anterior sea posible es necesario el adecuado mantenimiento de registros y estadísticas.

Además, los Servicios tienen un componente de acercamiento a organizaciones de la sociedad civil (OSC) con quienes generan acuerdos de colaboración para que éstas auxilien en la supervisión. Este tipo de iniciativa permite entonces un acercamiento constructivo con los ciudadanos quienes a su vez pueden fiscalizar la actividad de las oficinas de medidas cautelares. El buen trabajo de los SPJ, entonces, puede ayudar a fortalecer la confianza y legitimidad del sistema de justicia y seguridad.

Al día de hoy existen cuatro programas SPJ en el país. Tres de ellos proporcionaron información que arroja resultados de desempeño positivos.¹¹ Así lo marcan las estadísticas en materia de personas sujetas a supervisión que han cumplido con las medidas en libertad que les fueron impuestas, y aquellas declaradas “sustraídas de la justicia”. De acuerdo a la información obtenida a través de los portales de transparencia,¹² los porcentajes de cumplimiento de medidas cautelares reportados por estado son los siguientes:

Gráfica 1. Porcentaje de cumplimiento de medidas cautelares en libertad.



La gráfica anterior muestra los altos índices de cumplimiento de medidas cautelares en los estados de Morelos y Puebla, mientras que Baja California mantiene un porcentaje aceptable pero con potencial de mejora.

identificar el costo-beneficio de instrumentar mecanismos administrativos de seguimiento de medidas cautelares, en contraposición al costo de mantener a una persona en prisión preventiva.

El modelo SPJ inició en el estado de Morelos en el sistema de justicia para adolescentes. El éxito fue tal que el estado apoyó la creación de la oficina del sistema de adultos. Con base en esta experiencia, Puebla, Baja California y Tabasco hicieron lo propio.

En relación a esto, se sabe que el estado gasta aproximadamente 3 millones de dólares en mantener a la población privada de libertad, USD 1.5 millones diarios, aproximadamente, que gastan las familias de las personas en prisión en gastos de defensa, para cubrir necesidades básicas de los internos, gastos de corrupción y pérdidas por días no laborados (Zepeda 2013).

Desde su concepción (basados en el modelo norteamericano de "Pretrial Services"), los SPJ intentan ser una respuesta que retroalimiente las decisiones legislativas y de política pública del sistema de justicia y seguridad. En este sentido, los SPJ se han planteado como objetivo

En el ámbito estatal, existe evidencia empírica que indica que la privación de libertad de personas está inevitablemente vinculada a la pobreza; la mayoría están acusadas de delitos menores y se

encuentran en situación de marginalidad (Zepeda 2013). En general, las personas pobres rara vez están en la capacidad de pagar una defensa adecuada y, por lo tanto, están en mayor riesgo de pasar un tiempo prolongado en prisión preventiva, con el impacto que ello representa para sus derechos para el sistema penitenciario.

De acuerdo a información proporcionada por la dirección de la Unidad de Medidas Cautelares para adultos de Morelos, el estado gasta diariamente aproximadamente 15 dólares al día en una persona privada de libertad, mientras que el seguimiento a una persona bajo una medida alternativa a la prisión preventiva menos de un dólar al día.

Como ha sido ampliamente documentado, el abuso de la prisión preventiva impacta el sistema de reinserción social pues provoca sobrepoblación en los centros penitenciarios, cuya capacidad de atención a las necesidades y derechos de las personas privadas de libertad disminuye sensiblemente. La Comisión Interamericana documentó que las personas privadas de libertad sin condena, están “expuestas por igual a los motines, las fugas, la violencia, el consumo de drogas, los homicidios y el autogobierno imperante en las cárceles” (CIDH 2013: 31 y México Evalúa: 2013: 4-6.).

Este punto se vuelve más relevante aún si consideramos que la administración de las medidas cautelares en libertad ha recaído legalmente en instituciones de seguridad pública estatales, a menudo a través de los sistemas de reinserción social. Quienes están a cargo de la administración de los centros de internamiento se han vuelto los aliados naturales de las alternativas pues saben que pueden contrarrestar directamente los índices de sobrepoblación,

por ende, posibilitando un mejor control al interior de las prisiones.

De acuerdo a información proporcionada por el Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia (OCSJ) en el estado de Morelos – una de las entidades que aplica el sistema acusatorio en todo su territorio - en el año de 2012 al 67% de las personas imputadas se les dictó la medida cautelar de prisión preventiva; mientras que de enero a junio de 2013 esa misma medida se impuso al 64.6% de las personas sujetas a proceso penal. En el mismo sentido, en el distrito de Mexicali en Baja California, en 2012 se impuso la medida cautelar de prisión al 68.2% de las personas imputadas, mientras que de enero a junio de 2013 ese porcentaje fue de 61.65% (OCSJ 2014).

Aunque el indicador anterior no es concluyente sobre el uso no excepcional de la prisión preventiva, da visos de la tendencia a solicitar y dictar la prisión preventiva como regla general. Esto depende en gran medida de quienes litigan y deciden sobre las medidas cautelares, quienes tendrían que ajustarse a las pautas de racionalización de la prisión preventiva para facilitar el trabajo de los SPJ.

A pesar de lo anterior y gracias a los resultados obtenidos, los SPJ fueron regulados expresamente por el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)¹³ con lo cual éste reconoce la importancia de una política pública que propicie la libertad como regla y no la prisión. Aun así, el código queda a deber pues mantiene, en lo general, el régimen constitucional de prisión preventiva.

Los SPJ, así, buscan como fin último generar buenas prácticas en el manejo

de medidas cautelares en libertad para apoyar, en el largo plazo, el proceso de flexibilización de los requisitos para dictar prisión preventiva y por lo tanto racionalizar su uso en beneficio de la presunción de inocencia, sin descuidar el componente de seguridad ciudadana.

Conclusión

La prisión preventiva es la medida cautelar dentro del proceso penal más severa y con mayores posibilidades de violar los derechos humanos de las personas acusadas, al restringir de manera injustificada la libertad personal y el debido proceso, en particular, en lo relativo a la presunción de inocencia.

Además, es una medida que provoca costos sociales y económicos a las personas que las sufren, a sus familias y a la hacienda pública. Esta medida debe ser utilizada de manera excepcional por lo que es indispensable que en la determinación de la política criminal los estados se alejen de decisiones fundadas en argumentos de seguridad pública que alteren las pautas de racionalización de la prisión preventiva, tal como lo hace el catálogo constitucional de delitos inexcusables.

Por ende, es obligación de los gobiernos realizar los diagnósticos apropiados que lleven a la generación de políticas públicas que respondan a las necesidades reales del sistema de justicia y seguridad de un país - tales como los Servicios Previos al Juicio - más allá de discursos políticos o intereses electorales,

Notas

- 1 CortelDH. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 31 de agosto de 2004. Párra. 154.
- 2 Tesis aislada: 2a. XXXV/2007. Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007. Pág. 1186.
- 3 La Corte Constitucional de Colombia se refiere a este fenómeno como "carga dinámica de la prueba". Ver Sentencia T-590/09, Bogotá, D.C., el veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009). Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-590-09.htm>
- 4 Salabiaku v. Francia. 7 de octubre, 1988. Serie A no. 141-A, (1991) 13 EHRR 379. Párrs. 19 y 28.
- 5 Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010 y Votos Particulares formulados por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como Votos Particulares y Concurrentes de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. DOF, martes 4 de octubre, 2012. Párr. 31 Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011
- 6 CortelDH. Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Para 225.
- 7 CortelDH, Sentencia de 30 de octubre de 2008. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Para. 74.
- 8 CortelDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137. Pár. 106. CortelDH. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 24 de junio de 2005. Para. 111. CIDH Caso Tibi Vs. Ecuador. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 07 de septiembre de 2004.
- 9 CortelDH, Sentencia de 1 de febrero de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas) para. 67.
- 10 Sentencia de Habeas Corpus HC 104339. Disponible en portugués en: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=207130>
- 11 La cuarta oficina fue creada en Tabasco pero al momento de escribir este reporte no se pudo obtener información estadística.
- 12 Respuesta a solicitudes de información folios 00259114 (Puebla), 00370814 (Morelos) y 141321 (Baja California).

13 Legislación procesal penal aplicable en la federación y en las 32 entidades federativas. Los artículos que los prevén son el 164 y el 174, nombrándolos por las actividades que realizan, es decir, "evaluación de riesgos" y "supervisión".

Referencias

Aguilar García, A and **Carrasco Solís, J** 2014 *Servicios Previos al Juicio. Manual de implementación*. México: Instituto de Justicia Procesal Penal y Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de USAID. Edición actualizada.

Baradaran, S 2011 Restoring the presumption of innocence. *Ohio State Law Journal* 72(4) <<http://moritzlaw.osu.edu/students/groups/oslj/files/2012/01/Baradaran.pdf>>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 2013 Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>>.

Constitutional Court of Colombia 2009 Sentencia T-590/09 In: Bogotá, D.C.: 27 de agosto de 2009 <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-590-09.htm>>.

Fondevila, G and **Mejía Vargas, A** 2011 Reforma Procesal Penal: Sistema Acusatorio y Delincuencia Organizada. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, : 19-50. <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/pjn/pjn3.pdf>>.

Gupta, D 2002 Republic of South Africa's Prevention of Organized Crime Act: A comparative bill of rights analysis. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 37 <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/crcl/vol37_1/gupta.pdf>.

Hamilton, C 2011 The Presumption of Innocence in Irish Criminal Law: Recent Trends and Possible Explanations. *Irish Journal of Legal Studies* 2(1) <http://www.ijls.ie/Articles/IJLS_Vol_2_Issue_1_Article_2_Hamilton.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2013 Encuesta Nacional De Victimización y de Percepción sobre Seguridad Pública 2013 <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/septiembre/comunica15.pdf>>.

Maier, J B J 2004 *Derecho Procesal Penal. I. Fundamentos*. 2ª ed Buenos Aires: Editorial del Puerto. 3ª reimpresión.

México Evalúa: **Centro de Análisis de Políticas Públicas** 2013 La Cárcel en México, ¿para qué? In: Agosto de 2013 México <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf>.

Montalvo, T L 2014 El relator de la ONU concluye que la tortura es generalizada en México: Éstas son sus razones. 5 de mayo de 2014 <<http://www.animalpolitico.com/2014/05/el-relator-de-la-onu-concluye-que-la-tortura-es-generalizada-en-mexico-estas-son-sus-razones/#axzz3CbTqRRMI>>.

Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia (OCSJ) 2014 Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia solicitada y concedida dentro del 150º periodo ordinario de sesiones, sobre los desafíos en la implementación de la reforma del sistema de justicia penal en México. 24 de marzo de 2014.

Patrón Sánchez, M E 2012 Arraigo y recomendación 2/2011 Dfensor In: *Revista de Derechos Humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2).

Sajó, A 2006 From militant democracy to the preventive state?. *Cardozo Law Review* 27: 5. <<http://cardozolawreview.com/content/27-5/SAJO.WEBSITE.pdf>>.

SCJN 2012 'Various file 912/2010' National Supreme Court, Plenary Session. Dissenting opinions held by Justices Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; and separate and concurrent opinions. 4 October, Justices Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo Paragraph 31. <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011>.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV (SCJN) 2007 Tesis aislada: 2a. XXXV/2007. Novena Época. Segunda Sala, mayo de 2007: 1186.

World Justice Project (WJP) 2013 The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013 In: Washington: <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf>.

Zepeda Lecuona, G 2009 *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*. México: Open Society Justice Initiative.

Zepeda Lecuona, G 2010 *Los mitos de la prisión preventiva en México*. 2ª ed México: Open Society Justice Initiative.

Zepeda Lecuona, G 2013 Catástrofe Penitenciaria en México y Reforma Penal Marzo. <<http://www.letraslibres.com/revista/dossier/catastrofe-penitenciaria-en-mexico-y-reforma-penal?page=0,1>>.

Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, 1 de Octubre 2012



Policía Comunitaria en México

Del entramado de resistencias y condiciones de posibilidad

"Conversatorio Policía-Comunidad en el Municipio de Solidaridad, Quinta Roo, 2012. Crédito: María Eugenia Suárez de Garay, archivo personal."

Si hemos de plantearnos la policía del futuro, debemos prever los cambios que afectarán a la sociedad del futuro y pensar en cómo las fuerzas del orden deberán organizarse.

Albert Reiss

Alejandro Fontecilla Pinto

María Eugenia Suárez de Garay*

Resumen: La complejidad del contexto de inseguridad, violencias y criminalidad que hoy caracteriza a México hacen ineficaz la tradicional lucha contra el delito exclusivamente desde la reacción policial y el sistema penal inquisitivo, que durante décadas ha sido la única respuesta a delitos de todo tipo. Por ello, desde 2011 Insyde ha venido participando y explorando, en alianza con diversas voluntades gubernamentales y voces decididas, nuevos caminos para la implementación de acciones de policía comunitaria en México, promoviendo desde ese frente la reconciliación y la proximidad policía-comunidad alentados por la firme convicción de la trascendencia de nuestro legítimo derecho humano a la seguridad y de nuestra aspiración a una policía más democrática, moderna y con vocación ciudadana. Las reflexiones que aquí presentamos sintetizan parte de los hallazgos y desafíos que tiene hoy el modelo de policía comunitaria en México para encontrar cabida en las instituciones policiales preventivas.

Introducción

La complejidad del contexto de inseguridad, violencias y criminalidad que hoy caracteriza a México hacen ineficaz la tradicional lucha contra el delito exclusivamente desde la reacción policial y el sistema penal inquisitivo, que durante décadas ha sido la única respuesta a delitos de todo tipo. Desde esta perspectiva, la persecución del delincuente ha sido el objetivo fundamental de la policía. Sin embargo, hace ya tiempo que la criminología moderna reconoce la importancia fundamental de la situación en el desarrollo de los delitos. Desde esta perspectiva, cuando confluyen el posible delincuente, la víctima u objetivo apropiado y el entorno se produce el delito (Felson y Clarke 1998).

De ahí entonces que la eficacia de la policía en la lucha contra el delito implique una mayor atención no sólo al presunto delincuente, sino también a las víctimas o blancos potenciales, así como al entorno social y de todo tipo en el que éste se puede producir. La prevención adquiere, más que nunca, un valor central en este contexto. Pero en la práctica ello supone profundas transformaciones en las instituciones policiales. Un cambio cultural de tod@s aquell@s que integran la policía, un cambio en su propia manera de concebir su misión y, al tiempo, una honda reflexión colectiva de qué tipo de policía queremos en democracia.

* Investigador y Directora del área de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), A.C. de México. www.insyde.org.mx

La demanda social hoy exige de la policía soluciones concretas a sus problemas, no sólo aquellos vinculados con el delito, sino también con las diversas expresiones de las violencias o las incivildades. La sola aplicación de ley no proporciona siempre mecanismos para abordar esa diversidad de problemáticas que enfrenta la policía en su trabajo cotidiano. De ahí que haya una gran demanda hacia la policía para que oriente sus acciones cada vez más a la resolución de problemas de manera profesional y competente, lo que sólo se puede conseguir con una cultura profesional/organizacional/institucional acorde con esas demandas.

Sin embargo, contrario a lo que supondría esa visión de futuro, la forma tradicional y vigente de actuación de las instituciones policiales en México se funda en una concepción de seguridad que concentra en el Estado la discrecionalidad de su gestión y percibe al ciudadano en un papel de mero receptor del servicio policial. El entramado normativo, desfasado de la complejidad sociocultural de los territorios, plantea un esquema de preservación de orden *público* que privilegia una actuación vertical, punitiva y de fuerza. Planteamientos normativos en muchos casos desconocidos por los propios agentes y olvidados en el momento de la actuación por la propia urgencia. Aunado a la existencia de un pilar cultural que incentiva sistemas jerárquicos de facto, premia la reacción, el número de detenciones y los operativos de disuasión, por sobre la proximidad social para la prevención de problemas de seguridad y los métodos de inteligencia para el control focalizado de las prácticas delictivas. Aunado a que los recursos presupuestarios, materiales y de formación limitados y desiguales en las distintas regionales y municipios, siguen facilitando esta forma de actuación institucional de

las policías del país. Este contexto policial ha derivado en una vulneración de las fronteras entre legalidad e ilegalidad y del marco de derechos o su omisión para caer en el abuso, la desconfianza y un profundo distanciamiento entre la policía y la sociedad.

El mayor desafío que enfrentan nuestras policías es justo modernizar su misión-mandato considerando el importante papel que juega hoy para la configuración de entornos más seguros, habitables y con mayores grados de cohesión social. Ello supone para la policía diseñar, gestionar, implementar y evaluar nuevas fórmulas institucionales, organizativas y culturales que le permitan actuar con eficiencia, eficacia y profesionalismo frente a la contingencia. En este sentido, impulsar procesos para la promoción de una *policía comunitaria* puede contribuir justamente a dinamizar de manera directa a las organizaciones policiales en ese camino. Por un lado, ayuda a promover procesos profundos de reconciliación y acercamiento policía/comunidad, al habilitar el diálogo, el reconocimiento ciudadano y nuevas formas de interacción; y por otro lado, impulsa y obliga al rediseño y transformación de la policía en sus formas de trabajo, trascendiendo el mero control a través del despliegue territorial, para pensar de otra manera sus formas de operar en el territorio.

En el caso de México, el acercamiento y la apertura hacia el cambio a este nuevo enfoque filosófico de la seguridad no ha logrado aún posicionarse en reformas normativas, jurídicas y en tal sentido político-institucionales de gran alcance. Sin embargo en varios ámbitos locales como ciudades y ciertos municipios han empezado a plantearse iniciativas enclavadas en esta mirada paradigmática,

en el marco de procesos de modernización y transformación de sus instituciones policiales. Son las instituciones policiales pues una pieza fundamental –no la única- en este tránsito hacia la seguridad ciudadana, el cual hace necesario también la convergencia interinstitucional que incluya a las instancias relacionadas con la promoción del desarrollo social, la convivencia y la atención de las desigualdades.

A raíz de lo anterior, resulta de vital importancia para el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) servir como socio y acompañante en estos esfuerzos estatales y municipales en México, aportando su conocimiento y experiencia para asegurar que estas iniciativas de tránsito institucional en las organizaciones policiales sean congruentes con el impulso a ese modelo democrático de la seguridad desde un marco de derecho, más cercano a la ciudadanía, logrando entornos institucionales y normativos pertinentes que abonen a arenas sociales de protección a las garantías básicas tanto de ciudadanos como de los policías.

Por ello, desde 2011 Insyde ha venido participando y explorando, en alianza con diversas voluntades gubernamentales y voces decididas, nuevos caminos para la implementación de acciones de policía comunitaria en México, promoviendo desde ese frente la reconciliación y la proximidad policía-comunidad, alentados por la firme convicción de la trascendencia de nuestro legítimo derecho humano a la seguridad y de nuestra aspiración a una policía más democrática, moderna y con vocación ciudadana.¹ En el camino hemos recogido percepciones, ideas y experiencias que nos permiten afirmar que habilitar el diálogo entre la policía y la sociedad y sus diversas comunidades posibilita profundizar con

imaginación y creatividad teórica, técnica y humana en un eje fundamental de la reforma policial en México, como lo es el rol de la ciudadanía en la configuración de una policía democrática. Así pues, las reflexiones que aquí presentamos sintetizan parte de los hallazgos y desafíos que tiene hoy el modelo de policía comunitaria en México para encontrar cabida en las instituciones policiales preventivas.

La policía comunitaria: un recurso para abrir el camino de las reformas

En México se observa un tránsito (lento ciertamente) hacia un rol más integral del policía; ya no se le ve sólo como un profesional del orden, sino además como un potencial pacificador de conflictos, una figura de mediación y un instrumento de integración social. De hecho, las iniciativas de policía comunitaria en varias regiones del mundo surgen en respuesta a esta necesidad de reorientar los recursos disponibles para, además de perseguir los delitos, atacar los factores de riesgo que pueden llevar a que éstos se cometan. El modelo que propone Insyde es resultado también de una estrategia alternativa para contrarrestar un distanciamiento histórico entre la institución y la ciudadanía que percibe a aquella como una figura alejada, desconectada de sus necesidades y expectativas.

La reflexión de la cual parte el fundamento filosófico del *Modelo de Policía Comunitaria* del Insyde tiene que ver con la evolución conceptual de la seguridad, de su tránsito gradual de un referente tradicional a uno que incluye la participación directa de la sociedad, bajo el entendido de que ésta no se limita a la protección física del individuo, sino que incluye la promoción y creación de ambientes propicios para una convivencia pacífica entre las personas. Este modelo reconoce la permanencia de acciones con un enfoque reactivo tradicional, especialmente porque es consciente de lo fundamental que es conservar la cadena de mando, que clarifique responsabilidades, así como procedimientos estandarizados de operación, en momentos de crisis o emergencia. Por ello, en el modelo se plantea una convivencia equilibrada entre lo reactivo y lo preventivo, pues pensar en la desaparición total del enfoque tradicional (lo reactivo) es una aproximación errónea para la realidad tan diversa en materia de conflictividad que se vive en los diferentes municipios y localidades del país.

En virtud de lo anterior, la experiencia del Insyde, también identifica por lo menos 5 condiciones previas que deben fomentarse (Insyde/PCC/USAID 2013), desde el entramado institucional municipal y por supuesto desde la propia instancia policial del municipio, con miras al éxito en la implementación de un Modelo de Policía Comunitaria, a saber:

Voluntad institucional del gobierno local y de la institución policial

El alcalde municipal, el funcionario titular de la instancia de seguridad y el órgano legislativo del municipio -el Cabildo-, además de estar convencidos y ser claves

impulsores, deben tener claro que el replanteamiento institucional implica una nueva cultura de actuación, organización, toma de decisiones, descentralización y rendición de cuentas, además del fortalecimiento de capacidades (formación, esquemas de proximidad social, gestión de información e inteligencia policial, operatividad, etcétera).

Apertura institucional hacia la descentralización

El liderazgo del gobierno municipal debe estar abierto para implementar procesos de descentralización y estar dispuesto a llevarla a que ésta se refleje en niveles de actuación, organización y coproducción de la seguridad de mayor pertinencia en el ámbito local. Este proceso no sólo implicará una redefinición de las vías jerárquicas de toma de decisiones de actuación, también un mejor impulso de la participación y la corresponsabilidad ciudadana.

Visión de sostenibilidad en las políticas

El gobierno municipal y, en concreto, la institución de seguridad deben tener en cuenta una visión de continuidad de las iniciativas emprendidas; es decir, que las políticas propuestas, en este caso de seguridad con el enfoque de policía comunitaria, no deben ser proyectadas para un corto plazo sino vistas como un proceso virtuoso de fortalecimiento institucional que permea y proyecta una nueva cultura de actuación, lejos de un protagonismo de la administración en turno.

Disposición y eficiencia en

la gestión de recursos

La instancia de seguridad municipal debe contar con recursos mínimos necesarios para iniciar el proceso de reforma institucional hacia el Modelo de Policía Comunitaria, además de impulsar una gestión ágil y transparente de los mismos. Para ello, se debe asegurar que las cuestiones administrativas no se conviertan en un obstáculo para poner en marcha el proceso o iniciativa que implica la toma de decisiones y el manejo descentralizado de recursos (no sólo del gobierno local sino de la comunidad: espacios de convivencia, infraestructura de las colonias, tiempo de las personas, materiales y enseres comunitarios).

Voluntad institucional para el impulso de la participación ciudadana y la rendición de cuentas

El liderazgo del gobierno municipal debe tener la voluntad y la conciencia de que implementar un proceso de reforma como el que requiere el Modelo, como iniciativa o política pública, implicará que buena parte de las decisiones estratégicas de intervención, las actuaciones derivadas de la misma, así como los recursos utilizados serán consensuados en colaboración con la ciudadanía.

La denominación de filosofía de policía comunitaria toma sentido al plantear la transición de esquemas de gestión de la seguridad autoritarios y alejados de la sociedad a espacios institucionales modernos de coproducción de seguridad con los ciudadanos. Su impacto más

visible descansa en una cultura policial más preventiva, transparente, inteligente y participativa, que:

- Adopta como práctica institucional la cooperación y el protagonismo ciudadano,
- Reconoce, usa y fortalece las redes sociales comunitarias,
- Diseña soluciones conjuntas con el ciudadano,
- Fortalece mecanismos de inteligencia y manejo óptimo de la información, y
- Desarrolla programas de intervención acordes a las características territoriales y poblacionales.

En la medida en que esta filosofía permea la manera de hacer las cosas en la institución policial y de seguridad, la brecha entre las comunidades y las instituciones de seguridad empiezan a reducirse por medio de nuevos puentes de colaboración, responsabilidad y confianza mutua para el hacer y ser policía vinculado al ser y hacer ciudadanía. Una nueva legitimidad y dignificación de la figura policial y ciudadana toman sentido.

Por tanto, la filosofía de la policía comunitaria no puede ser entendida ni analizada sin considerar el cambio de paradigma hacia la seguridad ciudadana. En el modelo del Insyde, el policía se convierte en un agente con autonomía y responsabilidad; además, adquiere un rol importante en la identificación y jerarquización de los problemas del área en que actúan y en el diagnóstico de

sus causas inmediatas y la definición de estrategias de intervención preventiva, mismas que deben ser seguidas por supervisores y representantes de la comunidad local. Por el lado del ciudadano, cobran importancia la participación social, los colectivos vecinales, las entidades culturales, las de ocio, las organizaciones de jóvenes y de mujeres.

Para que el modelo que propone el INSYDE sea adoptado y logre estabilidad en un ambiente político y administrativo vulnerable como existe en México, es necesario que se trabaje sobre 6 factores (Insyde/PCC/USAID 2013) que contribuirán a instrumentar y afianzar esta nueva filosofía institucional:

1. En los planes y políticas públicas del municipio.

Cada tres años las administraciones municipales diseñan sus políticas públicas y sus planes de desarrollo para su periodo de gestión, mismas que impactan en la organización y estrategias de las instituciones policiales al determinarse acciones, metas, proyectos e indicadores que contribuirán a lograr los objetivos planeados. La implementación de la policía comunitaria requiere que tanto teoría y operación sean comprendidas y reflejadas en los planes y programas municipales. En principio debe contemplarse un modelo en el que se busque establecer espacios de diálogo entre iguales; que la institución policial y sus representantes actúen promoviendo la cooperación y confianza con los ciudadanos y que, por consecuencia, a partir de ello se abone hacia mejores condiciones en la coproducción de la seguridad, desde los ámbitos institucional y comunitario.

También debe reconocer que el trabajo comunitario no sustituye la actuación policial “tradicional”. El policía del nuevo modelo, además de sus capacidades de proximidad, interlocución y análisis de la información comunitaria, también responderá a llamadas de emergencia y realizará detenciones en ciertas situaciones. Es decir en la realidad del terreno, los modelos tradicional y comunitario tenderán a complementarse. Esta situación trae consigo un reto importante para la institución, en la manera en cómo ésta plantea el nuevo modelo e identifica esos espacios de interacción y convivencia con el tradicional; y también para los policías en cómo en su actuar, asimilan su rol de proximidad como fundamento y su papel reactivo como complemento, de tal manera que dominen perfectamente los métodos de actuación en ambas perspectivas de circunstancias.

2.- En el marco normativo vigente para el municipio.

La puesta en marcha de un modelo de policía comunitaria hace indispensable la adecuación del marco normativo vigente en los municipios, principalmente a través de los reglamentos que establecen las formas de organización internas y funciones de cada área. El proceso de adecuación debe contemplar como mínimo que el modelo de policía comunitaria pueda coexistir con lo que establecen otras normas vigentes municipales, estatales y federales en la materia; que la estructura orgánica propuesta considere este rol de proximidad como fundamento y de papel

reactivo como complemento; y finalmente, que considere una descentralización de funciones para la implementación del modelo que permita un mayor acercamiento y vinculación entre el ciudadano y su policía.

3. En la colaboración intra e interinstitucional en el municipio y con otros niveles de gobierno

El modelo de policía comunitaria que promueve el INSYDE tiene el rol de funcionar como puente para detonar, a partir de ciertos factores de riesgo y de inseguridad, una inercia institucional donde converjan distintas instancias que tienen como finalidad intervenir en las raíces de las condiciones generadoras de las violencias y las conductas delincuenciales, y conforme el modelo vaya avanzando y las estrategias colaborativas ciudadanos-policías para la prevención y atención a problemáticas de seguridad y convivencia evidencien la necesidad de intervención de otros departamentos de atención municipal (por ejemplo en temas de violencia intrafamiliar, atención a la juventud, desarrollo social, cultura o deporte, etc.), el modelo debe tener la capacidad de impulsar una política de convergencia no sólo a nivel municipal para enriquecer las acciones de respuesta a los asuntos de seguridad comunitarios, sino a nivel de fondos, programas y políticas de la federación que puedan fortalecer los procesos locales.

4. En la formación y capacitación continua sobre el modelo.

Tiene que ver con el desarrollo de capacidades de proximidad social, métodos de resolución de problemas y conflictos, inteligencia policial y gestión para la prevención, a partir del diseño e implementación de un programa de formación que contemple diversos ámbitos en los que el policía comunitario debe desarrollar habilidades sociales, además de aquellas relacionadas con el uso de la fuerza, la reacción y la contención.

En el Modelo de Insyde, el desarrollo de capacidades para la profesionalización y la formación continua toma forma a partir de la conciencia de que sólo a través de la instalación de esquemas de formación integrales y replicables se asegura parte de la necesaria sustentabilidad o sostenibilidad.

5. En la información para la generación de inteligencia preventiva.

La inteligencia preventiva proporciona a la policía un conjunto de conocimientos sistematizados, técnicos y científicos, con aplicación práctica hacia el fortalecimiento de una plataforma de inteligencia que sea una herramienta útil para resolver los problemas de seguridad de forma eficaz y eficiente (con el menor costo humano y material posible). En el modelo de policía comunitaria que promueve el INSYDE es importante contar con información de las colonias y con

diagnósticos que permitirán tener información sistematizada de las problemáticas locales con el fin de generar estrategias adecuadas. De esta manera, la metodología de inteligencia policial se realiza de manera simultánea con la de proximidad entre policía y comunidad.

Además de ser un factor importante de capacitación en el programa de formación, el desarrollo de inteligencia policial es también una línea de acción específica cuyo objetivo es adoptar prácticas institucionales para la sistematización de la información, su análisis y la identificación de estrategias y líneas de investigación en inteligencia, con uso de plataformas tecnológicas de software especializado para el cruce de variables y de georreferenciación.

6. En la descentralización de funciones.

Este es un factor importante ya que en México las instituciones policiales trabajan con una organización operativa centralizada: la mayor parte de las decisiones —por ejemplo sobre turnos, número de personal asignado, formas de patrullaje, patrullas asignadas a la respuesta de llamadas de emergencia, cambios en las asignaciones o servicios, etc.— son tomadas por los altos mandos. La base para el modelo de policía comunitaria está en la descentralización intermedia de funciones operativas y en que cada cuadrante o célula opere como un “sub-organismo”; es decir, como

un ente que sigue conectado a un órgano central de coordinación pero que a la vez cuenta con suficiente autonomía para funcionar de manera adecuada dentro de un sistema. Esta autonomía intermedia se refiere sobre todo a la posibilidad de que el mando en esa zona pueda hacer uso de los recursos humanos y materiales como mejor le convenga, de acuerdo con las características de la zona en la que opera.

De la puesta en práctica

Las condiciones previas mencionadas en párrafos anteriores y los factores necesarios para instrumentar y afianzar un modelo de policía comunitaria como el que promueve el INSYDE pueden ser contrastados partir de las experiencias de intervención que se han tenido en diferentes instituciones policiales a lo largo del país. Los hallazgos, las oportunidades, las resistencias y las condiciones de posibilidad son registradas a partir de nuestras percepciones en campo y el contacto directo con los operadores en la policía.

Concepción limitada

La posibilidad de adoptar acciones de policía comunitaria en México como una fórmula de aproximación sucesiva que le abra paso a una implementación de mayor envergadura institucional, se ha visto afectada por la concepción que las instituciones policiales tienen de este modelo policial. Regularmente se cree que se trata del policía que se comporta de manera cortés buscando la confianza

del ciudadano para que éste le brinde información sobre los problemas que le aquejan, pero no como un conjunto de reformas macro que afectan toda la institucional en tanto que se trata de la adopción de una nueva filosofía e ideología funcional y otro sistema de trabajo.

En parte esto es así porque los esfuerzos han estado concentrados fundamentalmente en la formación expedita de grupos reducidos de policías para ser sensibilizados respecto de cómo mejorar sus relaciones con los ciudadanos y proyectar una mejor imagen de la institución que contrarreste la percepción negativa que sobre la policía tienen éstos. Sin embargo, estos espacios no han logrado dotar de competencias y habilidades a los propios policías para incidir de manera más contundente en el establecimiento de alianzas y relaciones de asociatividad con las comunidades, de tal suerte que contribuyan en la resolución pacífica de los problemas de seguridad que les aquejan.

La fórmula más común que se desprende de estos procesos de formación expedita son el acercamiento a organizaciones/ asociaciones vecinales o escuelas con las cuales suelen reunirse periódicamente para “registrar” y brindar recomendaciones preventivas sobre los problemas que afectan a la comunidad. Sin embargo, la creación de estos pequeños grupos policiales orientados al contacto ciudadano, provoca que los policías que lo integran se separen operativamente del resto de la policía encargada del patrullaje reactivo y de la operación en calle. Esto fortalece la paradoja de una policía que “practica” la proximidad con una mínima capacidad de incidencia en la resolución de problemas y discriminada institucionalmente por el resto del personal policial dedicado a perseguir

delincuentes a toda cosa, en detrimento de su participación activa y coordinada para mejorar la calidad de vida o solucionar problemas de la comunidad. Ello habla a las claras de una cultura policial que privilegia la reacción por encima de la prevención y de la vigencia de esa noción del “entorno altamente problemático” que impacta negativamente cualquier esfuerzo, actitud o maneras de hacer policía que privilegie la medicación, la proximidad y la asociatividad con la comunidad (Suárez de Garay 2006). Son estas grietas, estas fisuras y vacíos las que terminan por darle fuerza a un imaginario policial escindido que considera que “la diferencia entre una policía y otra” la debe entender la sociedad, aunque se trate de una “diferencia producida” desde ese mundo interno policial que merma profundamente la posibilidad de la efectividad policial, en tanto no tod@s los policías cuentan con las mismas capacidades disuasivas, preventivas y de proximidad que convergan en la misión ser antes que cualquier cosa, agentes y promotores de paz. En el testimonio de un alto mando de una policía municipal preventiva del centro del país, la diferencia es “necesaria”, aunque aputne de nueva cuenta a los desfases que provoca la lógica reactiva (malentendida como preventiva) y que en cada hecho concreto abre aún más la brecha infranqueable entre policías y ciudadanos:

La gente no sabe distinguir entre un policía comunitario y un policía preventivo. Todas las camisolas dicen proximidad social pero no es cierto, no todos son policías comunitarios. El policía comunitario tiene más diálogo, habla, convence, platica con la gente, participa en eventos deportivos y también nos puede decir de repente que requieren apoyo. No

estamos divididos, pero sí habría que distinguírnos con otro tipo de uniforme, para que la gente identifique a los comunitarios o de barrio de los preventivos.²

Así pues, constatamos aquí y allá esfuerzos a nivel nacional que imitan esta forma de trabajo, poco planeada, sin objetivos y metas o sostenibilidad en el tiempo, con programas mal concebidos, que se ven afectados notablemente en cada cambio de administración gubernamental. Por ejemplo, en los primeros meses de 2011 la Policía Preventiva del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, cambió su nombre por el de Policía de Proximidad. El Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun)³ establece un conjunto de obligaciones para la asignación de recursos a los municipios, entre las cuales se está el de adoptar la modalidad de este tipo de policía. De ahí que la autoridad municipal consideró como un primer paso necesario cambiar el nombre a su institución policial. La policía de proximidad fue un modelo que se puso en marcha asignando a 180 oficiales a estas tareas, así como quince módulos distribuidos en distintas zonas del municipio, con el objetivo de acercar a la policía y la sociedad, prevenir la delincuencia y combatir los altos niveles de desconfianza de la sociedad hacia la policía (*El Informador 2011*). En un reportaje aparecido en la Revista Replicante en febrero de 2013, tras este cambio de nombre, “todos los policías son de proximidad” (Aguilar-Aguilar 2013). Ahí mismo se informa que “el reglamento no ha cambiado (es todavía Reglamento de la *Policía Preventiva*) y el organigrama de la Dirección no ha sido actualizado, además de que la policía de proximidad difícilmente opera en la práctica” (Aguilar-Aguilar 2013), según se documenta con testimonios de los propios policías:

Hay un policía por módulo establecido y hay dos que están patrullando el área. Pero ante la gran cantidad de bajas que nos han generado estas personas [la administración] nos vemos obligados a tener un policía, cuando se tiene elemento se manda al módulo, pero toda la fuerza la dedicamos a patrullaje. A nosotros nos interesa tener más la fuerza vigilando y en patrullaje que un módulo donde el elemento se va a estar durmiendo, no va a estar al tanto, que va estar haciendo tontería y media; que ya recibió a la esposa, que ya recibió a la novia, que la esposa se queda hasta que termina de comer y le ayuda a hacer el aseo. Situaciones que salen de contexto. Por eso se ha optado mejor por dedicarnos netamente a la vigilancia y el patrullaje. [Entrevista 1, 07/2012] (Aguilar-Aguilar 2013).

Escasa información para la prevención

Por otro lado, las instituciones policiales en México, especialmente las municipales, presentan importantes limitaciones en sus sistemas de información, desde debilidades en la recolección, análisis y uso de la información para la prevención del delito, hasta una nula estrategia de socialización de la misma con el personal policial que trabaja en terreno. Esta situación coloca a la policía frente a una pobre capacidad de análisis del comportamiento delictivo, sumada a la incapacidad para anticiparse al delito y a la prevención de las diversas expresiones de las violencias por medio de la intervención temprana contra los factores que las provocan.

El origen de esta debilidad técnica institucional está estrechamente ligada con una histórica concentración de esfuerzos en el desarrollo exclusivo de indicadores de impacto (de corte punitivo y reactivo), pero prácticamente de ningún indicador de resultados (por ejemplo, porcentaje de vecinos involucrados activamente en consejos de seguridad) o procesos/ actividades (por ejemplo, número de reuniones realizadas en los últimos 6 meses (Mohar 2007)). Por muchos años, las policías preventivas han basado su información para la operación y evaluación del desempeño en tres fuentes principales:

- Las denuncias de comisión de delitos que presenta la ciudadanía ante el Ministerio Público con el objetivo de que se investigue el hecho.
- Los registros en la respuesta a llamadas de emergencia.
- Los reportes diarios de actividades de los policías en calle.

A partir de estas fuentes se generan las estrategias operativas, enfocadas principalmente en el incremento de la presencia policial en las zonas en donde se identifique el mayor número de incidentes o en la mejora en los tiempos de respuesta para llegar al lugar en el que un delito ya ha sucedido. No se puede negar que dadas las condiciones multicomplejas de los entornos locales que se viven en México, las técnicas informativas se convierten hoy por hoy en la principal fuente de recursos para la toma de decisiones, principalmente para los altos mandos. El teléfono celular, los radios, las computadoras han sido el núcleo de la policía reactiva, ya que han permitido una rápida movilización de la policía y la centralización del control de la respuesta en la patrulla policial. Sin embargo, el

crecimiento de la tecnología informativa ha traído consigo enormes implicaciones que alteran el control y la gestión policial tradicional (Reiss 1996). De ahí que maximizar el uso de la información policial se vuelve uno de los mayores desafíos que deben enfrentar las instituciones policiales, especialmente en la manera en como recaban y procesan la información para lograr una policía más activa y para la prevención de las violencias y el delito. De ello depende, en mucho, los éxitos de los esfuerzos en policía comunitaria y en la resolución de problemas.

Ciertamente la policías en México, al seguir funcionando desde una estructura jerárquica y vertical en todos los planos del quehacer policial, con una pobre tecnología para la recogida de los datos y, sobretodo, con una limitada formación recibida –en muchos de los casos- de los responsables de la recogida, sistematización y análisis de los datos, restringe en la práctica el uso adecuado de la información que podría ser aprovechada de manera estratégica para contar con la cooperación ciudadana y alcanzar mayores niveles de efectividad policial.

Estas limitaciones son explicables también por la existencia de vigorosa resistencia a compartir la información que podríamos atribuir a dos causas: por un lado, a la tendencia de los policías –principalmente los altos mandos y de quienes tienen la responsabilidad de generarla- de considerar la información como si fuera de dominio privado; y por otro lado, una casi inexistente y clara política de control de acceso a la información. ¿Qué significa esto último? Como ya se dijo, esa cultura policial que preconiza el secretismo hace inaccesible la información para quienes día a día deben enfrentar las conflictividades e incivildades en el espacio público. Y una

policía que se jacte de ser “de proximidad o comunitaria” debe asegurar el acceso de todos/as los agentes a la información, de tal suerte que también desarrollen mayores competencias analíticas para conocer las causas y factores que provocan los problemas de seguridad y así poder diseñar estrategias conjuntas con la ciudadanía para prevenirlos y erradicarlos. Los policías de línea son contundentes cuando hablan de esta debilidad institucional:

Yo no he visto que el jefe haga una reunión con los tres turnos para ver la problemática de nuestro sector. Sí identificamos dónde está la problemática, pero no sabemos qué hacer. La información siempre se queda en los mandos, pero no llega a quienes estamos trabajando en la calle y con los ciudadanos. ⁴

Así pues, las instituciones policiales se siguen rigiendo y buscando legitimar con acciones vinculadas a la mejorar en el número de detenciones, infracciones de tránsito, tiempos de respuesta a llamadas de emergencia y el número de servicios brindados a la ciudadanía, más que por reducir la percepción de inseguridad, mejorar la calidad en los servicios policiales, reducir la tasa de victimización o trabajar para la disminución real de los problemas de seguridad en cada zona. Basta con observar el esfuerzo que se ha hecho, a través de Subsemun, por crear en cada uno de los municipios participantes, unidades especializadas de análisis de información que poco tienen que ver con estas funciones y que más bien se dedican la mayor parte de su tiempo a registrar datos de las personas infractoras y verificar antecedentes de los detenidos, sin existir esfuerzos para el análisis real de los fenómenos locales de

las violencias y delito para tomar decisiones operativas. En entrevista realizada en grupo a unos cuantos policías de calle, estos manifestaban que entendían que los indicadores debían ser diferentes pero que había resistencia por parte de los mandos medios a cambiarlos:

Es buen policía no el que agarra más delincuentes, sino el que logra que en su zona no pase nada. Sin embargo, los jefes están confundidos, por ejemplo, en materia de tránsito nos dicen que quieren 10 infracciones por elemento o en la Guardia Municipal te piden más detenciones. En fin de semana ya se sabe en dónde puedes hacer detenciones y te vas con todo. La contradicción con nuestra forma de pensar se presenta desde con el Jefe de Turno, que si no llevas infracciones te dice que no estás trabajando. ⁵

El enfoque tradicional con el que se ha intentado cumplir las tareas policiales, como se puede observar en el testimonio, ha implicado que el policía se ajuste a los objetivos que los superiores dictan. Según esta lógica jerárquica, los niveles de decisión se han mantenido en los altos mandos y no se apoya el pensamiento de los agentes de la calles. Se les sigue considerando el último eslabon de la estructura jerárquica, con la sola función de obedecer órdenes no se les alienta a que piensen acerca de lo que están haciendo y propongan soluciones (Goldstein 1997:46). Esta manera de operar, que se ha centrado en la resolución de macroproblemas, más que en el nivel micro que los conforma, ha fortalecido también la lógica reactiva con que se realiza el trabajo. Al no analizar ni generar información de calidad con

respecto a lo que sucede en las calles, a partir de lo que observan, el trabajo policial parece concebirse más como una colección de incidentes y, por tanto, no se logra la prevención ni el mejor procedimiento cuando esos incidentes ya han ocurrido (Golstein 1997: 47).

Esta también es la causa de que los policías de niveles jerárquicos inferiores difícilmente sean efectivos en su labor, no sólo porque observan cómo desde el escritorio “los jefes” ordenan con poco conocimiento de causa (Suárez de Garay 2006: 271), sino también porque se van percibiendo a sí mismos como meros instrumentos de trabajo, más que como profesionales capaces de incidir en la misión policial que se les ha encomendado. De ahí que no resulte tan extraña esa añeja costumbre mexicana de llamar con el apelativo de *elemento*, para referirse al sujeto policía, ello habla a las claras del grado de cosificación y la invisibilidad en el que se encuentra como individuo. No hay rostro, no hay nombre, hay un hueco que habrá de ser llenado con los contenidos de una cultura que reproduce los parámetros de actuación asentados en la concepción del delincuente enemigo, del entorno altamente problemático, pero sobre todo de la inculcación de la autonomía como principio rector de actuación.

Nula descentralización

Como ya se mencionó en el apartado anterior los procesos de descentralización de la policía son claves en el modelo de policía comunitaria para lograr un mejor acercamiento con la ciudadanía, para comprender los problemas locales de seguridad y para trabajar de la mano con la comunidad con soluciones integrales. En México esos procesos se han promovido en dos sentidos. Primero, en lo que se ha

dado en llamar *sectorización*, que no es otra cosa que la división geográfica del municipio para que la operación se lleve a cabo de manera desagregada; y segundo, en *descentralizar las funciones y la toma de decisiones* de manera que los responsables de cada pequeña área geográfica puedan operar de manera un tanto independiente en cuanto a las asignaciones, horarios, turnos y servicios del personal policial a su cargo, adoptando un sistema de gestión orientado a resultados.

En cuanto a lo primero, el avance ha sido independiente de la adopción de un modelo de policía comunitaria. Está siendo una reciente práctica común en las instituciones policiales del país el dividir sus territorios en pequeñas áreas popularmente denominadas “cuadrantes” o “células” con las cuales organizan la asignación de servicios policiales y el patrullaje disuasivo. Sin embargo, esta redistribución operativa poco tiene que ver con buscar un acercamiento comunitario más constante y permanente, o con el trabajo de acercamiento para la identificación y solución de problemas de seguridad.

En cuanto al segundo, no se registran prácticamente avance alguno en cuanto a la descentralización de funciones y responsabilidad en los encargados de cada pequeña área geográfica. Existen diversas limitantes que explicación el nulo avance de la *descentralización*. Por un lado, lo que ya hemos venido señalando en cuanto al poder fáctico que han logrado los mandos medios, en tanto principales opositores en delegar nuevas funciones a sus subordinados. Por otro lado, la poca capacidad del personal policial que pudiera ser asignado al cuadrante o célula como responsable, ya que difícilmente cuenta con las competencias y habilidades para la

vinculación con la ciudadanía, la toma de decisiones, el trabajo estratégico, el análisis de información y la gestión por resultados. Adicionalmente, la imposibilidad de la descentralización también se relaciona con asignación permanente de un responsable de célula por la poca confianza que existe de los altos mandos en los policías a su cargo, lo que implica una rotación constante del personal para que no se generen acuerdos ilícitos o vicios en sus zonas a su cargo y en sus relaciones con los ciudadanos. Al respecto, en entrevista un mando de policía municipal señalaba:

Tenemos que rotar al personal encargado de los cuadrantes cada 6 meses para que no hagan compromisos ilegales con los dueños de los negocios, ya que están acostumbrando a pedir cuotas por brindarles seguridad y realizar un patrullaje constante.⁶

Tal parece que sigue prevaleciendo la idea de que el policía, debido a su débil capacitación respecto de lo que implica una conducta policial profesional, es un sujeto influenciado y que ello está en el origen de las acciones policiales asociadas a la corrupción. Aunado a ello también prevalece en el mundo policial el mito de que el trabajo policial es imprescindible y que por lo tanto, la programación y la planificación del mismo sólo puede alcanzar algunos aspectos marginales. Entonces las rutinas parecen vacías de contenido, lo que le abre el paso a una mentalidad efímera que busca dejar huella imprimiendo estilos personales, debilitando así el sentido del vínculo policía-ciudadano y sus potencialidades.

Incipiente vinculación ciudadana e interinstitucional

Resulta importante puntualizar que gran parte de los esfuerzos por implementar acciones de policía comunitaria en México se han venido realizando en localidades de alta marginación, pobreza y deficiencia en los servicios públicos. Son comunidades descuidadas por los propios gobiernos en donde la organización ciudadana suele ser muy variada, pero con cierta regularidad es incipiente. Justo ahí donde la injusticia social sucumbe ante el combate contra la peligrosidad social, el pobre se convierte en un objetivo potencial de la actuación policial. De ello deriva una larga historia de conflictividad entre policías y ciudadanos fundada en la desconfianza y en una profunda ilegitimidad del sujeto policía, convirtiéndolo en una amenaza continua y en un factor clave que genera un clima propicio para una cultura antipolicial. Ciertamente los policías se saben en desventaja para fortalecer otro tipo de vínculo, pero al tiempo la creencia de la eficacia de la mano dura no se disipa e impide siquiera imaginar otras posibilidades policiales de proximidad.. Así lo dibuja el siguiente testimonio:

La policía está atacando los efectos de los descuidos de otros sectores o dependencias. Por ejemplo, los descuidos en educación o de servicios públicos. Nos han invadido todos los efectos de ineficiencia de otras dependencias. Por ello, no podemos hacer, sino tan sólo reacción a las consecuencias.⁷

En estos escenarios es muy difícil desarrollar competencia y habilidades para un trabajo estratégico: conjunto, efectivo y constante con la ciudadanía. En la experiencia de Insyde, los grupos que ahí

se conforman constituyen a “la comunidad”, cuya formación no puede entenderse al margen del sistema y los procesos políticos ignorados por los esquemas liberales de la “estatalidad limitada” (Agudo 2014). Son actores relevantes en cuyas batallas cotidianas los sentidos de lo estatal, lo comunitario y la participación pasan por otras definiciones. Su agenda de prioridades se reformula a la luz de las propias concepciones de los grupos políticos a los cuales hay que pertenecer para obtener derechos y servicios básicos cuya satisfacción aparece como el resultado de la lucha y la confrontación, o bien en forma de dádivas y favores dispensados a cambio de votos y apoyos. En muchos casos, estos grupos en su mayoría están conformado por mujeres de mediana edad que han logrado vincularse a programas y proyectos que el gobierno en turno les acerca, que cuando no ven beneficios tangibles, acaban por desistir en su participación.

Ese tipo de vínculos clientelares han estado presentes en buena parte de las comunidades donde Insyde ha trabajado, especialmente en aquéllas producto de invasiones y asentamientos irregulares y que han surgido al margen de la política mexicana y sus resortes de más largo cuño. En no pocos casos fueron ciertos líderes populares, vinculados a partidos políticos en procesos electorales locales o regionales, quienes promovieron la invasión de terrenos para crear asentamientos cuyos pobladores resultarían fuertemente leales a dichos partidos (Agudo 2013). Los procesos de movilización y organización local resultantes de estas circunstancias podían coadyuvar en principio al surgimiento de un fuerte sentido de pertenencia que hiciese más fácil una cierta construcción de comunidad. Pero que conforme la población fue creciendo y se consolidaba el proceso

de asentamiento y regularización de la tenencia de la tierra, los vecinos perdieron interés en participar y la asociación entre ellos se vio erosionada. De ahí que no resulte tan sencillo impulsar procesos de corresponsabilidad y coproducción de la seguridad.

Por ello, regularmente cuando iniciamos procesos se busca la vinculación con otras dependencias, para que contribuyan con respuestas adecuadas a las diversas problemáticas presentes en estas comunidades. Estamos convencidos que la policía comunitaria requiere que las respuestas integrales sean desarrolladas e implementadas en conjunto con la comunidad, las organizaciones civiles y otras dependencias municipales y estatales. Sin embargo, una constante que hemos observado es que la policía está particularmente desvinculada de otras dependencias municipales y esas otras dependencias no buscan canales de comunicación activos/productivos que posibiliten una alianza de primer orden con la institución policial, pese a que unas y otras se necesitan. Muy al contrario, navegan a sus propios ritmos y agendas, desconociendo que cada una es parte integral del sistema de seguridad de las comunidades. Es evidente que cada uno tiene que ceñirse a los temas de su propia competencia, pero una profunda actitud de estrecha colaboración, de búsqueda en común de alternativas y soluciones, puede posibilitar abordar racionalmente un objetivo como puede ser la resolución de un problema social y/o de seguridad.

Sin embargo, titulares de otras áreas desconocen el trabajo y la estructura organizacional de la policía y regularmente le demandan a la policía una mayor presencia en las zonas donde se expresan

las más complejas problemáticas. Y a su vez, la propia policía desconoce o se siente totalmente distante de la política preventiva emanada de los planteamientos del Subsemun o del Programa Nacional de Prevención del Delito⁸ y los mandos policiales desconocen la cartera de proyectos de otras instancias municipales e incluso a sus titulares o cualquier otro esfuerzo de prevención en el municipio o el estado. Ello se traduce en limitaciones cotidianas de parte de los policías para lograr atender y apoyar a la ciudadanía, que cuando bien va, algunos policías se ponen creativos y resuelven con sus propios recursos. Así lo expresa un testimonio de un policía de línea:

Lo que mi compañero y yo hicimos fue escuchar un programa de radio para sacar los números de teléfonos de diferentes dependencias municipales para pasarles la información directamente a los ciudadanos. La gente nos lo pide a nosotros y tenemos que darles respuesta.⁹

Como se puede ver, la vinculación ciudadana es clave en el modelo de policía comunitaria, pero se potencia siempre y cuando la propia policía y otras dependencias gubernamentales trabajan en estrecha colaboración. Dado que esta lógica de brindar servicios más integrales en México todavía es incipiente, el trabajo con la comunidad termina por reducirse en muchas circunstancias a la mera recepción de denuncias y quejas ciudadanas en cuanto a la urgencia de una mayor presencia disuasiva de la policía en las comunidades. Es así también que prevalece una experiencia donde los ciudadanos siguen siendo meros receptores de un servicio, más que agentes activos

en la coproducción de la seguridad. La siguiente escena recreada por un policía habla a las claras de la urgente necesidad de desarrollar capacidades para una más efectiva participación ciudadana:

Se hacen juntas de vecinos con el director y comandante de ciertas zonas y dialogan sobre las necesidades, que siempre es requerir a más elementos policiacos. Los ciudadanos están acostumbrados a llamar para todo a la policía; la mayoría de las peticiones son rondines y presencia policiaca, pensando que así se van a disminuir las problemáticas delictivas. Siempre son más reclamos que soluciones.¹⁰

En el mejor de los casos, como ya lo mencionamos, existen grupos especiales integrados en la policía que se acercan a las comunidades para ofrecer un conjunto de medidas preventivas en diferentes temas con los que se busca enfrentar los problemas de la zona. Pero ello está todavía hoy muy lejos de ser un trabajo conjunto para el análisis y la solución de problemas de seguridad con respuestas integrales que involucren a policía, comunidad y otras instancias gubernamentales. Lo que además se agrava por la constante rotación de los policías asignados a una zona y la inestable participación de los ciudadanos en los grupos organizados. Esa es la experiencia recurrente, según señala una directora del área preventiva de una policía municipal:

Una vez conformados los comités de vecinos, impartidas las cuatro sesiones y establecidos los acuerdos de trabajo, se dan visitas de seguimiento. Sólo que en esas

visitas muchas veces la gente ya no regresa; se comienza con veinte, después con diez, después cinco y después nadie llega. En su mayoría, los comités resultan así.¹¹

La experiencia narrada permite comprender cómo desde su posición de actores sociales de su propia realidad, para los diversos miembros de las comunidades, y el orden de sus prioridades, la seguridad es vital. Sin embargo, “la seguridad” en estos contextos, más que mirarse directamente como un derecho y como una condición de accesibilidad a otros derechos, parece que se mira mucho más como algo fuertemente vinculado a la presencia policial constante y paradójicamente a la importancia de revertir la desconfianza histórica hacia esa institución en aras de que pueda brindar un mejor servicio de vigilancia. Desde esta visión de la seguridad lo que se privilegia es una relación autoritaria con la presencia policial en momentos considerados “límite” o “de trasgresión” y, por otro lado, se le asocia con el abandono regularmente en momentos considerados de “auxilio” o de “emergencia”. De ahí que se trate de comunidades a quienes también les cuesta trabajo imaginar a la policía y al funcionario policial como un actor relevante en la resolución de conflictos y como un agente de paz, y por ende como alguien que procura seguridad.

Un apunte final

La policía adquiere hoy un rol preponderante para la gobernabilidad democrática de cualquier país. En el caso de México, aunque ha habido una expansión del Ejército en la seguridad pública que ha cristalizado en un creciente desplazamiento de mandos policiales de

manera directa por militares, también es verdad que pese a ello hay una mayor dependencia gubernamental hacia las policías, principal institución encargada de la protección ciudadana. Sin embargo, este proceso de militarización de la seguridad pública ha retrasado justamente la necesaria evolución del papel de la policía, desde uno tradicionalmente basado en la supuesta “destrucción”, “aniquilación” “combate” al enemigo-delincuente y el mantenimiento del orden, hacia otro en el que lo primordial pueda ser justamente el de un servicio público responsable por la seguridad ciudadana, en asociación con la sociedad y las comunidades.

En este sentido, en este artículo hemos procurado aportar insumos desde el Modelo de Policía Comunitaria que plantea Insyde y de los procesos de aproximación sucesiva en su implementación en distintos municipios del país. La experiencia acumulada nos indica de lo trascendente que hoy resulta realizar cambios radicales en las instituciones policiales que se reflejen en una mayor profesionalización, eficacia y responsabilidad en el ejercicio de la función policial. Por ello, es prioritario hablar de esa agenda pendiente que es la reforma policial democrática. Esa que marca como principios centrales: la protección al ciudadano, el respeto a la ley, el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas y la transparencia de sus acciones. Es crucial la modernización de la misión de las instituciones policiales para lograr reconciliar la libertad de los ciudadanos y las relaciones estrechas entre las instituciones policiales y la colectividad.

Sin embargo, estos cambios no son fáciles en México, donde las policías han estado por mucho tiempo asociadas a la represión, al mero mantenimiento del orden o al control

político. Ciertamente, la policía siempre será responsable de la estabilidad pública, en todo contexto democrático respetuoso de los derechos humanos. Será siempre parte de su función la persecución del delito y especialmente habrá de luchar contra el crimen organizado. Pero a sus funciones tradicionales debe incorporar una dimensión proactiva, vinculada a su papel en tanto servicio público que opera asociativamente con la comunidad para prevenir problemas locales y focalizados de violencia, criminalidad e inseguridad.

Dos precisiones importantes para comprender la trascendencia de dicho cambio. Esta perspectiva supone reconocer la seguridad no sólo como un derecho, sino también como un bien público coproducido colectivamente. Es decir, por el conjunto de los actores sociales, con miras a garantizar los derechos y libertades de todos los ciudadanos. Y por otro lado, visto así y actualizada la misión policial, es importante reflexionar que la policía no puede asumir por sí sola el control de la sociedad ni puede salvaguardar los ideales de civilidad o decencia, ni puede atacar. La delincuencia, la violencia y el temor en los sectores urbanos constituyen importantes desafíos para el desarrollo de ciudades seguras, equitativas, solidarias y democráticas.

Si queremos reducir y prevenir de manera eficaz y duradera la criminalidad y la inseguridad, los principios básicos del buen gobernar deben poder ser aplicados principalmente al ámbito de la seguridad. Desde hace ya más de una década en distintas partes del mundo, los gobiernos de todos los niveles, incluidos los municipales, han venido dando curso a nuevos enfoques y medidas destinadas a reducir y eliminar la violencia y la criminalidad en las ciudades.

Una de esas medidas consiste en reforzar la seguridad personal y reducir el temor. Por ello, se ha venido proponiendo, entre otras cosas, mejorar y refundar las organizaciones policiales y hacerlas responsables por sus acciones ante la colectividad con que trabajan.

Al avanzar desde una legitimidad política a una legitimidad social, la modernización de la misión de los organismos policiales involucra una especie de retorno a los principios enunciados por sir Robert Peel al crear la policía metropolitana de Londres en el siglo diecinueve, esto es, un modelo en el cual la principal función de la policía era reconciliar el mantenimiento de la ley y el orden, la libertad de los ciudadanos y las relaciones estrechas entre la organización policial y la colectividad. Sin embargo, estos cambios son difíciles en muchos países donde las fuerzas policiales han estado por mucho tiempo asociadas a la represión y control políticos, como sería nuestro caso. Pero debemos decirlo hoy con voz firme: estos cambios son posibles y tenemos que comprometernos para impulsarlos más que nunca.

La afirmación clara de este nuevo equilibrio en la misión policial es una primera etapa indispensable en toda reforma profunda de las operaciones, prioridades y modos de funcionamiento de los servicios policiales. Se trata pues de un enfoque que busca conciliar y equilibrar la imposición de la ley en sus aspectos más reactivos, la prevención integral y la solidaridad en la gestión de la seguridad, en el marco de las normas democráticas y códigos éticos.

Ahora bien, el verdadero desafío está en cómo logramos justamente articular y materializar una relación asociativa (esto

es, una asociación de alguna manera contractual, con responsabilidades definidas claramente) entre la policía y la sociedad civil, en particular entre la policía y las colectividades territoriales, en una práctica de concertación y cooperación para el enfrentamiento de los problemas cotidianos. Nos referimos a esas relaciones que en nuestro país suelen concretarse a las autoridades policiales y ciertas élites solamente. En esta línea, la policía y los gobiernos locales tendrían que impulsar numerosos y diversos enfoques, todos tras el objetivo de establecer relaciones más cercanas con la población, adaptar sus métodos de funcionamiento y movilizar a los actores sociales y económicos en torno a la gestión de la seguridad y la prevención integral. Y ello supone definir con precisión los procesos y mecanismos que pueden consolidar en el largo plazo la asociación entre la policía municipal y las colectividades territoriales, a la vez, los principios en que se basa dicha asociación deben ser asentados en el marco legislativo y reglamentario adecuado, a fin de asegurar la transparencia e imputabilidad de las acciones policiales en un contexto de buen gobierno.

En la promoción de la seguridad como un bien común y de la función de la policía como un servicio público, es primordial buscar fórmulas adaptadas a cada realidad local y nacional, que permitan que las autoridades locales establezcan un diálogo abierto con las directivas policiales sobre las principales materias de seguridad pública; en particular, sobre los enfoques que se deben priorizar a fin de dar soluciones sustentables a los problemas de la delincuencia, la violencia y la inseguridad. No se trata de que representantes políticos municipales interfieran en las operaciones de las fuerzas policiales, son más bien que asuman

las responsabilidades de liderazgo que les corresponden en uno de los más importantes aspectos del desarrollo urbano. Las fuerzas policiales pueden utilizar esos mecanismos para compartir su visión de las cuestiones estratégicas vinculadas a la seguridad y obtener el apoyo de las autoridades civiles y de la población en lo concerniente a sus acciones.

Estamos convencidos que la transformación de las instituciones policiales, su reingeniería, pasa por la construcción de un nuevo discurso ético más cercano a la práctica, fundado por principios más adaptados a las circunstancias y que permitan pensar desde la otredad reconociendo la semejanza desde la diferencia. Es decir, que permita a los actores involucrados en ese encontrar a los "otros", desde los procesos de vinculación policía-ciudadanía, repensar las relaciones humanas y sociales, para construir **comunidad** en aras de un mundo mejor. Esto es, que la proximidad, el acercamiento y la reciprocidad como principios de una nueva policía, contribuyan a construir otra relación con la sociedad, para ser garantes de un compromiso generador de una democracia participativa.

Notas

1 De septiembre de 2011 a diciembre de 2012, Insyde colaboró con la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, en el marco del Programa Hábitat en las acciones que se realizaron en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo, relativas a intervenciones integrales y preventivas en ciudades con índices emergentes de inseguridad social y que se llevan a las ciudades de San Luis Potosí, S.L.P.; Nogales, Son.; Solidaridad, Quintana Roo; y Tijuana, Baja, California. Específicamente impulsó en estas cuatro ciudades una *Consultoría Asistencia Técnica en Materia de Seguridad y Buen Gobierno* cuyo objetivo general fue desarrollar trabajos relacionados con la prevención policial de la violencia, y el buen gobierno en las ciudades emergentes de intervención. Así como contribuir a reducir las vulnerabilidades y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los polígonos de intervención de las ciudades beneficiadas desde la óptica de la seguridad ciudadana, la prevención integral las violencias y la delincuencia, la proximidad policial y la gestión pacífica de los conflictos. Asimismo, de junio de 2012 a diciembre de 2013, Insyde participó con el Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development), brindando asistencia técnica para el *Diseño e Implementación de Acciones para la Promoción de la Policía Comunitaria en Tijuana, Baja California; Monterrey, Nuevo León; y Ciudad Juárez, Chihuahua*, cuyos objetivos fueron: identificar los recursos policiales y comunitarios, a partir de los cuales construir alternativas para el desarrollo e implementación de las iniciativas de policía comunitaria a mediano plazo para contribuir a la coproducción de la seguridad, la convivencia y la superación de la vulnerabilidad; y propiciar, como resultado de la identificación de los recursos policiales y comunitarios para una aproximación policía-comunidad, diversos ejercicios de acercamiento entre unos y otros, donde se procure establecer, como mínimo, un primer proceso para la orientación y definición de ejes orientadores de iniciativas de policía comunitaria. Derivado de este importante inmersión en las policías y comunidades de intervención del PCC, Insyde y el PCC publicaron el libro *Policía Comunitaria. Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación*, USAID-PCC-Insyde, México, 2003. En 2013 también se emprendió con el Gobierno Municipal de Querétaro un proceso de asistencia técnica (todavía en curso) el *Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro, Querétaro* y en el marco del cual se ha venido desarrollando un modelo policial orientado a la proximidad social-comunitaria a fin de contribuir en la implementación de políticas preventivas integrales que incidan en la disminución de las violencias, la delincuencia y el fortalecimiento de la cohesión y la convivencia municipal.

2 Entrevista a mando de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Aguascalientes, mayo de 2013.

3 El SUBSEMUN es programa federal que se diseñó y surgió en 2008 para brindar apoyo directo y exclusivo y de fortalecimiento a los municipios en el tema y desempeño de seguridad pública y que se "le ministra a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados a través de la fórmula de elegibilidad, y que el objeto de dichos recursos es el que se destine de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación a la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito",

4 Entrevista grupal a policías de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro, septiembre de 2013.

5 Idem.

6 Entrevista a mandos de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Nogales, junio 2012.

7 Idem.

8 El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred) fue creado por el Gobierno federal en 2013, con un fondo por dos mil 500 millones de pesos para atender 57 "demarcaciones prioritarias". Este programa depende de la Secretaría de Gobernación ejerciéndose en los municipios a través del estado por medio de acciones estratégicas aplicadas a programas, capacitaciones, campañas y busca atender los factores precursores y las condiciones propiciatorias o detonantes de la delincuencia y la violencia, como la desintegración familiar, las adicciones, la carencia de acceso a la educación y a otros servicios públicos básicos e indispensables.

9 Entrevista a policía de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Aguascalientes, mayo de 2013.

10 Entrevista grupal a policías de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro, septiembre de 2013.

11 Entrevista a Directora de Prevención del Delito de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Guadalajara, febrero 2014.

Referencias

Agudo, A 2014 Coproducción de seguridad. Estado, comunidad y familia en los encuentros ciudadanos con la policía. >The IV National Social Sciences Conference. 24–28 de marzo de 2014, San Cristóbal de las Casas, Chiapas

Aguilar-Aguilar, A 2013 Seguridad Pública y Reforma Policial In: El caso de Tlajomulco, ZM de Guadalajara: Febrero de 2013 < <http://revistareplicante.com/seguridad-publica-y-reforma-policial/>> [consultada 20 de agosto de 2014].

El Informador 2011 Concluye instalación de módulos de la Policía de Proximidad en Tlajomulco In: Guadalajara: Enero de 2011 < <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/267212/6/concluye-instalacion-de-modulos-de-la-policia-de-proximidad-en-tlajomulco.htm>> [consultada 20 de agosto de 2014].

Felson, M and Clarke, R

V 1998 *Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention*. London UK: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit.

Goldstein, H 1997 La construcción de un componente analítico en la teoría policial In: *La policía del futuro. Mediación y proximidad*. Barcelona: Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat/Universidad de Barcelona, pp. 45–51.

Instituto para la Seguridad y la Democracia Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) - USAID 2013 *Policía Comunitaria. Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación*. México: INSYDE-PCC-USAID, pp. 7–22.

Mohor, A 2007 *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial, Documento de Trabajo No. 2*. Santiago: Universidad de Chile.

Reiss, A 1997 Policía y sociedad en el siglo XXI In: *La policía del futuro. Mediación y proximidad*. Barcelona: Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat/Universidad de Barcelona, pp. 20–33.

Suárez de Garay, M E 2006 *Los policías. Una averiguación antropológica*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.



Supervisión externa de la policía en México:

Experiencias, retos y
aprendizajes

Crédito: Geraint Rowland/Flickr/Creative Commons License

La policía en México: 20 años de “reformas” de corto alcance

Rubén Guzmán Sánchez y Alejandro Espriú Guerra*

Resumen: Después de casi 20 años de acciones “reformistas”, la policía en México continúa siendo una institución poco efectiva, poco confiable y aún distante de la ciudadanía. Los esfuerzos emprendidos hasta el momento se han desdibujado entre agendas de interés político; marcos multidimensionales desfasados a nivel conceptual e interinstitucional; visiones cortoplacistas en pugna por la obtención de mayores recursos; controles de evaluación-desempeño que se desarticulan en inercias burocráticas, así como una endeble transparencia y rendición de cuentas que perpetúan la opacidad y discrecionalidad con la que operan los cuerpos policiales. Bajo este contexto, la agenda de supervisión externa de la policía aún se encuentra en una etapa germinal; no obstante, existen diversas iniciativas que han logrado impulsar al tema hasta la frontera de nuevos conocimientos y prácticas prometedoras. El presente texto da cuenta de las experiencias, retos y aprendizajes que el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), uno de los think tanks con mayor reconocimiento en México, ha obtenido a partir de su trabajo en esta materia.

“Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”.

“¿Y ahora qué sucederá? ¡Bah! Tratativas respunteadas de tiroteos inocuos, y, después, todo será igual pese a que todo habrá cambiado”.

Giuseppe Tomasi di Lampedusa.

Introducción

En el argot de la ciencia política suele llamarse ‘gatopardismo’ o ‘lampedusiano’ a las transformaciones políticas e institucionales aparentemente revolucionarias, pero que en la práctica sólo alteran la parte superficial en las estructuras de poder, conservando aquellos elementos primarios que en el discurso ocuparon el *leit motiv* de dichos procesos de “transformación”.

* Investigadores de la Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia Penal del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) A.C. en México. www.insyde.org.mx

La policía en México, después de casi 20 años de acciones “reformistas” continúa siendo, en sus diferentes niveles, estructuras y mandatos¹, una institución poco efectiva; con mecanismos de control, pero, en los hechos, aún altamente discrecional en su actuación; opaca; con evidencias, en muchos casos, de corrupción o cooptación por el crimen organizado; escasamente respetuosa de los Derechos Humanos y, peor aún, poco confiable y aún distante de la ciudadanía.

El reconocimiento de la “captura” de las instituciones policiales por parte de los poderes fácticos del crimen organizado fue uno de los incentivos políticos que llevó, entre los años 2006 al 2012, a incorporar la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, bajo el argumento de que era necesario un ataque frontal para desarticular a estos grupos en lo que se “limpiaban” y “refundaban” los cuerpos policiales. No obstante, seis años después de iniciada esta estrategia, los resultados se asemejan a una condición de emergencia humanitaria: de 50 a 60 mil muertes aproximadamente, la tasa de homicidios se triplicó, los secuestros y la extorsión se dispararon; se calcula que al menos 26,000² personas desaparecieron a consecuencia de la violencia producida por esa lucha frontal contra los cárteles de la droga y el crimen organizado en general. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), también las violaciones a los derechos humanos por miembros de las fuerzas armadas se incrementaron, al menos, seis o siete veces entre 2007 y 2012 (CNDH 2007-2013).

Por otro lado, las acciones de reforma a las instituciones policiales y de justicia en México, emprendidas en estos mismos años, se desdibujan hoy en día en agendas de

interés político; en la inexistencia de marcos multidimensionales alineados para su abordaje conceptual e interinstitucional; en la lucha entre estados, municipios y federación por recursos de corto alcance; así como en mecanismos y controles de evaluación-desempeño que se desarticulan en inercias burocráticas, además de una endeble transparencia y rendición de cuentas que perpetúan la opacidad y un “orden paralelo”³, el cual tiende a estar vigente.

Un breve recuento del largo proceso reformista

Desde el año 1995, se creó la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Ésta se constituyó como el referente normativo para articular y coordinar a las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

En 1998 se aprobó el *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública* (SPA) Dirigido a las entidades federativas y focalizado en el reclutamiento, entrenamiento, evaluación, equipamiento, fortalecimiento de la red de telecomunicaciones y sistemas de atención de llamadas de emergencia, así como en el mejoramiento de agencias investigadoras del ministerio público.

En ese mismo año se conformó la *Policía Federal Preventiva* (PFP). Desde su creación fue concebida como una fuerza

de reacción rápida, dedicada a mantener el orden interno y la paz social. No obstante, poco más de la mitad de ese cuerpo ha sido conformado en su mayoría por policías militares, es decir, miembros de las Fuerzas Armadas prestados a la entonces Secretaría de Seguridad Pública mediante un convenio (Moloeznik y Suárez de Garay 2012). En dicho cuerpo se mantienen hasta la actualidad.

Durante la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000-2006) se creó la **Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF)**; y la Policía Federal Preventiva pasó de la Secretaría de Gobernación a este nuevo ministerio. En estos años también se estableció la **Agencia Federal de Investigaciones (AFI)**, la cual formó parte de la **Procuraduría General de la República (PGR)**, reemplazando así a la Policía Federal Judicial, ya que ésta última había sido corrompida y cooptada por el crimen organizado.

En agosto de 2008, se promovió la firma del **Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL)**. Este convenio estaba conformado por 74 compromisos, varios de los cuales, como la evaluación y control de confianza de los policías, la consolidación de sistemas de información en bases de datos integralmente estructuradas, creación de unidades antisequestros, etcétera, recayeron en los gobiernos estatales. No obstante, el avance en estos procesos ha sido desigual, en niveles y ritmos, en los estados del país.

Para dotarle de facultades de investigación y no sólo de prevención, en junio de 2009, el entonces presidente Felipe Calderón publicó una nueva Ley que transformó a la **Policía Federal Preventiva** en la

nueva **Policía Federal (PF)** a fin de contar con un brazo operativo en la lucha contra la delincuencia organizada. La nueva **Policía Federal** se previó como auxiliar a las policías de los estados, de los municipios y del Distrito Federal. Esta decisión se enmarcó en medio del incremento alarmante de violencia, secuestros, casos de corrupción y complicidad de los agentes policiales de antiguas corporaciones con el crimen organizado. Aunque el gobierno la concibió como un cuerpo moderno, profesional y bien entrenado, la demanda por resultados alentó un ambiente permisivo de actuación discrecional y abusos. En 2006 la CNDH registró 146 quejas de violación a los DDHH por parte de este cuerpo policial y para el 2012 ya se había quintuplicado a 802 quejas (CNDH 2007-2013).

En 2009, la Ley de 1995 sobre las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue reemplazada por la creación del **Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)** para consolidar un marco de coordinación y distribución de la responsabilidad en seguridad pública entre federación, estados, Distrito Federal y municipios. Entre otras cosas, este órgano ha sido el encargado de establecer los lineamientos de entrega de recursos para el fortalecimiento de la seguridad en los municipios bajo el Subsidio a la Seguridad Municipal (Fondo SUBSEMUN), el cual ha tendido a distorsionarse bajo una lógica de disputas políticas entre municipios (competencia entre éstos por obtenerlo), así como entre éstos y la federación (por la sospecha de criterios políticos para su asignación). El SNSP es dirigido por el **Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)**, mismo que se integra por el Presidente de la República, por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública (ahora Comisión Nacional de Seguridad), el

Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Secretario Ejecutivo del SNSP y cinco Consejeros Ciudadanos (estos últimos con voz pero sin voto).

A nivel federal, destaca, en esos años, el auge de la propuesta de **Ley de Mando Único de Policía**, enviada al Congreso de la Unión en octubre de 2010 por la Presidencia de la República. Dicha iniciativa partía del supuesto de que el eslabón más débil en el sistema de seguridad pública son las policías municipales (cuyos agentes en activo representan más de la tercera parte del estado de fuerza policial en el país⁴). De tal forma, éstas serían absorbidas por los cuerpos policiales estatales bajo el mando de los gobernadores. No obstante, lo que realmente planteaba la propuesta era un modelo de coordinación de los órdenes de gobierno federal y estatal (donde se otorgaba poder y discrecionalidad a los gobernadores) y no un nuevo modelo policial. Desvanecer a la policía municipal no era una decisión menor, significaba desaparecer a la fuerza pública más cercana a la ciudadanía. Esta iniciativa no prosperó a nivel de reforma federal; sin embargo, el proceso ha seguido de manera más discreta. Recientemente se ha declarado que “existen avances en 31 entidades del país y hoy el 73 por ciento de los mexicanos habitan en municipios que ya cuentan con convenios de colaboración de Mando Único” (Presidencia 2014).

En el periodo referido se creó también el **Sistema Integral de Desarrollo Policial** (SIDEPOL) con cuatro líneas de trabajo:

1. Crear un programa modelo de profesionalización,
2. Establecer una ruta hacia la conformación de un servicio civil de carrera,
3. La definición de un régimen

disciplinario, y 4. Fortalecer un sistema de seguridad social para los policías. También se impulsó un sistema de información sobre delitos y delincuentes denominado **Plataforma México** con la cual se intentó consolidar una gran base de datos nacional unificada (que no existía) para agilizar la investigación criminal e historiales delictivos. Ambas iniciativas han estado lejos de lograr los impactos y resultados para las cuales fueron diseñadas.

En la actual administración (2012-2018), el presidente Enrique Peña Nieto decidió desaparecer a la Secretaría de Seguridad Pública Federal; la Secretaría de Gobernación (Ministerio del Interior) es quien desempeña ahora la tareas de seguridad pública y quien encabeza la política de prevención a través de la **Comisión Nacional de Seguridad y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana** respectivamente. También se ha creado el **Código Nacional de Procedimientos Penales** como una manera de acelerar la reforma al sistema de justicia penal y armonizar los diferentes códigos que existían en cada estado del país. Además se ha anunciado la puesta en marcha de un nuevo cuerpo policial, la **Gendarmería Nacional**, con, inicialmente, 5 mil agentes (Diario El Universal, 2014), bajo la estructura de la Policía Federal y serán agentes de reacción, operaciones especiales, control social, operaciones rurales, proximidad social e incluso de sustitución de policías locales.

Éste es tan sólo un listado somero de los principales esfuerzos de alineación y coordinación planteados por los cambios “reformistas” en años recientes, pero que no reflejan resultados sustanciales en la disminución de la delincuencia, ni en una mayor confianza ciudadana hacia

las instituciones policiales⁵; además han requerido una inversión exorbitante de recursos institucionales, humanos, financieros y técnicos en los últimos años con repercusiones infructuosas en el terreno (México Evalúa 2011; Insyde 2014). En la realidad, cada una de estas instituciones opera aún bajo marcos, esquemas de trabajo y estrategias poco articuladas, y con capacidades y recursos diferenciados. Como lo alude el especialista Ernesto López Portillo (2014): “El país sigue sin definir un modelo policial moderno, profesional y democrático que oriente las decisiones en los tres órdenes de gobierno”. Un indicador del efecto centralizador de capacidades, recursos e infraestructura entre la federación y los estados o municipios se refleja en las condiciones de operación de las policías en los municipios que, en general, salvo casos excepcionales, operan con debilidades.

Los cuellos de botella en los trancos procesos reformistas

Una vez señalados los diversos intentos y esfuerzos ‘gatopardistas’, ¿Cuáles son los principales cuellos de botella que impiden el libre flujo de la transición hacia instituciones policiales y de justicia acordes a un marco de democracia y estado de derecho? Los factores que obstaculizan las políticas de seguridad y justicia en México se pueden encontrar en las siguientes arenas:

1. En la concepción política de la seguridad y la justicia.

En las estructuras de toma de decisión no existe, o al menos no se asimila, un marco conceptual y de análisis de la seguridad que articule –desde un ángulo multidimensional– a la seguridad, la justicia y el Estado de derecho como elementos que debieran ser interdependientes dentro de un sistema amplio en el cual debe insertarse una política de Estado en la materia. Por el contrario, concurre una desvinculación de consensos o planteamientos de la literatura especializada al respecto y se aleja del marco constitucional de seguridad y justicia (UNAM, 2011). Incluso, pese a importantes debates y compromisos, tanto internacionales como en el marco legislativo nacional, persiste una desconexión entre la política de seguridad, en su diseño y operación, y el marco constitucional de los derechos humanos.

Lo anterior alimenta una confusión general de conceptos (seguridad nacional, interior, seguridad pública, ciudadana, humana) y en ella se sobredimensionan enfoques de Seguridad Nacional y Seguridad Interior al dar un margen máximo de intervención a favor del Estado y desdibujar el control de la ciudadanía. Así, frente a los pocos resultados, se mantiene la idea de que la participación y dirección de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública en México sigue siendo no sólo importante, sino clave en tanto no se recupere la integridad de las instituciones policiales estatales y municipales, aplazando los procesos de reforma en la institucionalidad local y tendiendo hacia la centralización.

El enfoque preventivo permanece desarticulado en su operación y visto más como una línea para bajar recursos indistintamente, sin dar seguimiento y

evaluar resultados; además, su gestión operativa facilita la politización, más que la coordinación en la agenda. Todo ello facilitado por un sistema de justicia que se mantiene poco eficaz, opaco y sobrecargado en un enfoque punitivo y con mínimo avance en su reforma; así como un sistema penitenciario rebasado y, más que reintegrador, un potenciador de carreras delictivas.

2. En la visión de policy making y coordinación interinstitucional.

Debido a la ausencia de alineación en las políticas públicas (tanto en los tres órdenes de gobierno como entre los mandatos interinstitucionales), existe una clara desarticulación de la agenda de seguridad y justicia en las instituciones del Estado mexicano, por ello:

- Se da lugar a series de reformas y contrarreformas coyunturales y reactivas y no alineadas a un ciclo interdependiente en seguridad, justicia, ddhh, Prevención/Atención y Sistema penitenciario.
- El Sistema Nacional de Seguridad Pública pareciera funcionar más como espacio de disputa por recursos federales y no como catalizador de aprendizajes, propuestas y consensos.
- Persiste recelo, competencia y falta de cooperación en inteligencia e intercambio de información entre instituciones de seguridad y de justicia.
- Prevalece la lógica de inmediatez y dividendo político vs estructuración a mediano y largo plazo. Esto ocasiona decisiones aisladas por encima de información

empírica (falta de procesos íntegros de diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación), así como una ausencia de documentación o sistematización del aprendizaje institucional (buenas y malas prácticas).

3. En cuanto al entorno institucional.

Persiste un 'orden paralelo' o culturas institucionales que reproducen patrones de opacidad, corrupción y discriminación hacia poblaciones en vulnerabilidad; éste se refleja en:

- Mecanismos y programas de asignación y gestión de recursos recargados y formalistas que incentivan prácticas corruptas, con gran desfase en su aplicación –una vez que se aprueban– de corto alcance y por ende de poca efectividad e impacto real.
- Ausencia de capacidades –reales y entrelazadas– de desagregación, análisis y gestión de la información y su uso en sendas estrategias de inteligencia preventiva y de contención.
- Ausencia de programas consecuentes y duraderos de formación-capacitación, que se complementan con servicios profesionales de carrera endebles, con poco avance o inexistentes.
- Instancias débiles o ausentes a nivel institucional para monitorear, evaluar y en su caso sancionar desviaciones o mal uso de recursos y capacidades.
- La auditoría a los malos

comportamientos policiales se concentra en la persecución de conductas individuales y no contemplan reflexiones sobre las falencias institucionales que los incentivan. Los procesos de control de confianza y certificación son poco transparentes⁶.

De esta manera, vemos que la concurrencia en la agenda de seguridad (municipio, estado, federación) en su instrumentación tanto institucional (Policía Federal, estatales, municipales) como operativa/de mandato (reacción-contención, prevención, investigación) o de responsabilidad gubernamental (gobiernos federal, estatal o municipal) no deja de obedecer a visiones cortoplacistas, a un discurso securitizador que tiende a politizar la agenda e inhibe una real participación ciudadana y neutraliza liderazgos o actores civiles que en un momento dado podrían jugar un papel de monitores, auditores o fiscalizadores para que tales políticas y recursos invertidos realmente se traduzcan en un fortalecimiento institucional acorde con las demandas de seguridad. Así, el 'gatopardismo' queda al descubierto en reformas y contrarreformas con poco efecto y sustentabilidad, más apegadas a intereses y prioridades de administraciones particulares y no de Estado, con ausencia de seguimiento y mecanismos para la rendición de cuentas, el fortalecimiento de la auditoría ciudadana y la evaluación.

¿Qué queda entonces por impulsar en México donde los procesos de reforma y fortalecimiento institucional, en el ámbito de la seguridad y la justicia, serían indicadores claves del avance, retroceso o estancamiento democrático?, ¿Qué papel juega la rendición de cuentas y la auditoría ciudadana como agendas

emergentes, desde la sociedad civil, para presionar e impulsar el desahogo de estos nudos de saturación donde convergen viejos y nuevos órdenes (intereses políticos, culturas institucionales y burocráticas, débiles capacidades de alineación conceptuales, operativas y de coordinación interinstitucional, recursos desaprovechados, etcétera)?

Para ser válidos en el contexto de democracia, los procesos de transformación de la función policial debiesen permitir la participación de la sociedad civil en la construcción y desarrollo de su agenda de trabajo. La ciudadanía y (en su versión colectiva) la comunidad, se convierten en la pieza que debiera completar las estructuras de una política descentralizada de coproducción de seguridad desde una mirada de Seguridad Ciudadana, en un contexto de emergencia por la violencia y la delincuencia a las que se encuentra sometida el país. Al inicio, este marco introductorio planteó que la ciudadanía –como un actor naturalmente externo respecto de las instituciones policiales, pero a la vez preocupado (y afectado) en el tema de la seguridad en México– permanece distante y desconfía en el entramado de seguridad y justicia del país.

La necesidad de la rendición de cuentas y el control externo en los procesos de reforma

La transparencia y la rendición de cuentas no sólo es un planteamiento, sino una agenda que, dada la realidad institucional de seguridad y justicia en México, cobra amplio sentido. *Accountability* es un término anglosajón que se refiere a la 'responsabilización', transparencia y rendición de cuentas a las que deben estar sujetos los funcionarios y/o agentes que ejercen un poder a partir de la autoridad que les fue conferida. No obstante, la concepción detrás de este término va más allá del mero señalamiento y consecuente castigo de conductas indebidas o mal desempeño individual o institucional. Como lo explica Varenik (2005: 30), aludiendo específicamente a las instituciones policiales, la concepción de *accountability*: *“trasciende las connotaciones equivocadas y limitadas basadas en la idea de que se trata de castigar a los maleantes dentro de la Policía y se convierte en la inspiración para el desarrollo de mecanismos a través de los cuales la Policía se torna una institución de aprendizaje a la vez que obtiene, por un lado, recursos y, por el otro, el respeto y la confianza del público”*. Según este mismo autor (2005: 25-26): *“Accountability es el mecanismo o, más bien, el principio operativo detrás de una serie de mecanismos para la regularización del ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño, la ilegalidad y la falta de*

desempeño”. Recientemente, la literatura especializada ha hablado de *accountability policial* para referirse a todo un sistema de gestión de tales instituciones que incluyen instancias de control interno y externo ante las cuales son responsables.

En el caso de las instituciones policiales, este principio cobra mayor relevancia si se considera la facultad que tienen para ejercer el uso de la fuerza y la necesidad que de ello surge: mantener un equilibrio entre sus poderes y sus responsabilidades. Pero esto es relevante, sobre todo, en el caso de democracias en transición como la mexicana, donde es evidente que hay una lucha entre antiguos esquemas autoritarios y opacos que no acaban de morir y modernos bocetos democráticos y de funcionamiento institucional que no terminan de afianzarse.

Así, dentro del concepto amplio de rendición de cuentas, en México es necesario impulsar la discusión y poner las bases de un concepto más específico: el del *control o la supervisión externa*. Éste, surgido desde una óptica de cambios estructurales e institucionales, busca subsanar vacíos a través de mecanismos civiles especializados en la evaluación constructiva de resultados, procesos y sistemas de trabajo. No son mecanismos que vienen a suplir o demeritar lo que se hace desde el interior de las instituciones; por el contrario, complementan la labor que los distintos procesos internos de reforma impulsan a favor de la integridad en las instituciones.

¿Cómo se ha asimilado en México la agenda de supervisión civil o control externo?

En México, la agenda de supervisión civil o externa aún se encuentra en una etapa germinal debido a la resistencia de las instituciones del Estado a ser transparentes y objetos de rendición de cuentas, así como una ciudadanía poco informada e interesada en los asuntos públicos. Esto ha incentivado que los actores de origen civil, interesados en el monitoreo, seguimiento y auditoría del desempeño institucional en materias de seguridad y justicia, se concentren en grupos específicos de corte académico, de activismo en agendas de transparencia, rendición de cuentas, fortalecimiento institucional o de Derechos Humanos, entre otros. Lo cual ha dado lugar a que emerjan, en los espacios urbanos grandes y complejos, iniciativas o demandas de la sociedad civil organizada. Así pues, regiones específicas del país, que han pasado por fuertes ciclos de violencia como Ciudad Juárez (Chihuahua), Tijuana (Baja California), en cierta medida Nogales (Sonora) y, recientemente, Michoacán e incluso Guerrero y Tamaulipas, han visto surgir sectores civiles interesados en acompañar y vigilar el desempeño, así como las reformas, de las instituciones de seguridad. En México aún no se puede hablar de modelos sino de tipologías iniciales. Se podría distinguir el tipo de

*control externo frente a organismos públicos descentralizados*⁷, así como una incipiente emergencia del *control externo frente a actores netamente civiles*.

La agenda de supervisión externa del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) A.C

El Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) A.C. es una organización autónoma y transdisciplinaria con 11 años de trayectoria en México. Entre sus grandes objetivos estratégicos se encuentran la investigación y construcción de modelos viables de Políticas Públicas para la seguridad en Democracia; el fortalecimiento institucional y la rendición de cuentas; el fortalecimiento de la sociedad civil y la incidencia en las políticas públicas de seguridad y justicia. En lo que corresponde a su agenda de impulso a la supervisión civil o control externo se pueden distinguir las siguientes líneas de trabajo:

- En la línea de trabajo con modelos policiales Insyde ha impulsado mecanismos de auditoría civil.
- En la línea de trabajo de procesos de transición institucional hacia marcos de seguridad

ciudadana en las instituciones (Policías-Procuradurías), Insyde ha emprendido propuestas para instaurar mecanismos (observatorios) que funjan como monitores en el análisis objetivo de la información en incidencia delictiva, así como en la toma de decisiones estratégicas en materia de actuación policial y políticas de prevención.

- Finalmente, en la línea de trabajo de impulso de estándares, procedimientos, protocolos y procesos policiales se ha promovido la agenda de certificación ciudadana, misma que cuenta con elementos de supervisión civil en su desarrollo.

Es necesario mencionar que a lo largo de su experiencia Insyde ha debido enfrentar las inercias políticas, institucionales e incluso sociales ya mencionadas al principio de este marco introductorio (visiones cortoplacistas, periodos limitados de gobierno, procesos electorales locales que truncan programas, politización de la agenda, tendencia hacia la centralización, culturas institucionales que se resisten a procesos innovadores, etcétera) que le han impedido en muchos casos materializar completamente estos mecanismos de reforma. En la siguiente sección se da cuenta de la experiencia de Insyde en algunas iniciativas específicas en este ámbito.

Iniciativas en supervisión externa del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) A.C.

1. Supervisión e incidencia a través de los observatorios de seguridad: la crisis de información y los retos por delante

Como en muchas otras partes del mundo, los observatorios de seguridad⁸ han ido cobrando notoriedad en la sociedad organizada del país al considerárseles mecanismos útiles para supervisar la labor de las instituciones gubernamentales encargadas de la seguridad pública/ciudadana y la justicia.

En México, la enorme debilidad institucional en los tres órdenes de gobierno ha evidenciado claramente, entre otras cosas, la incapacidad de producir información de calidad para la medición, evaluación y toma de decisiones en materia de violencia y delincuencia. Dentro de esta alarmante dinámica, los observatorios debieran surgir como mecanismos de supervisión que presionen a las fuentes (instituciones gubernamentales) a corregir estos procesos, pero también como palanca de apoyo para la mejora de los mismos a partir de su especialización temática.

Ahí radica su importancia y su mayor contribución: los observatorios tienen el potencial de impactar, positivamente, en el tema de la gobernabilidad democrática en tanto que la articulación de actores, opiniones y voces autorizadas brinden un mayor sustento a la toma de decisiones y, por lo tanto, legitimidad. Lamentablemente, en el país la gran mayoría de las autoridades políticas siguen percibiendo a los observatorios como mecanismos inquisitorios o meros ejercicios ciudadanos en lugar de instrumentos prácticos para la incidencia.

Aunque en México se cuenta con antecedentes en la instrumentación de observatorios sociales (que datan incluso de finales de los años noventa), no fue sino hasta la segunda mitad de la administración del Presidente Calderón (2006-2012) que aquellos especializados en el ámbito de seguridad, justicia y similares comenzaron a recibir un fuerte impulso a partir de la preponderancia que la temática había adquirido⁹.

En alianza con el Instituto Cisalva de Colombia (pionero en la instrumentación de observatorios en América Latina desde la década de los noventa), Insyde ha desarrollado herramientas teórico-metodológicas que permiten sustentar propuestas en la materia; ha realizado también distintos foros de consulta, intercambio de experiencias y publicaciones. Desde esta perspectiva, ha estado en posibilidad de brindar acompañamiento técnico para la instrumentación de observatorios en diversas entidades federativas del país como Colima, Oaxaca, Querétaro, Sonora y Zacatecas. No obstante, el proceso ha sido de aprendizajes más que de resultados, sin que hasta el momento se haya podido consolidar el funcionamiento de alguno de ellos.

Más allá del “falso” dilema entre autonomía versus incidencia, la realidad es que no hay claridad siquiera respecto al rol y características mínimas que estos mecanismos debieran tener.

Los retos y obstáculos a los que el Instituto se ha enfrentado en esta temática son varios y diversos, entre ellos: la falta de visión entre autoridades, la inexistencia de capacidades técnicas instaladas en las entidades locales, la carencia de liderazgos institucionales, el recelo por la información entre instituciones gubernamentales, las coyunturas políticas (incluyendo el cambio de administraciones) y la dificultad para la sostenibilidad de proyectos que requieren apoyo a largo plazo para su consolidación. La cultura del interés político sobre el valor técnico y estratégico ha sido el principal competidor.

Más allá del “falso” dilema entre autonomía *versus* incidencia¹⁰, la realidad es que no hay claridad siquiera respecto al rol y características mínimas que estos mecanismos debieran tener. En algunos casos, los alcances programados son marcadamente limitados (por ejemplo, la restricción a monitorear algunos indicadores provenientes de fuentes gubernamentales) mientras que en otros son más ambiciosos (generación de inteligencia para la prevención e incidencia en la toma de decisiones). Los rangos tan amplios de acción han generado mucha flexibilidad y confusión respecto a lo que ‘es o no’ un observatorio (*vis a vis* los sistemas de información gubernamentales, por ejemplo).

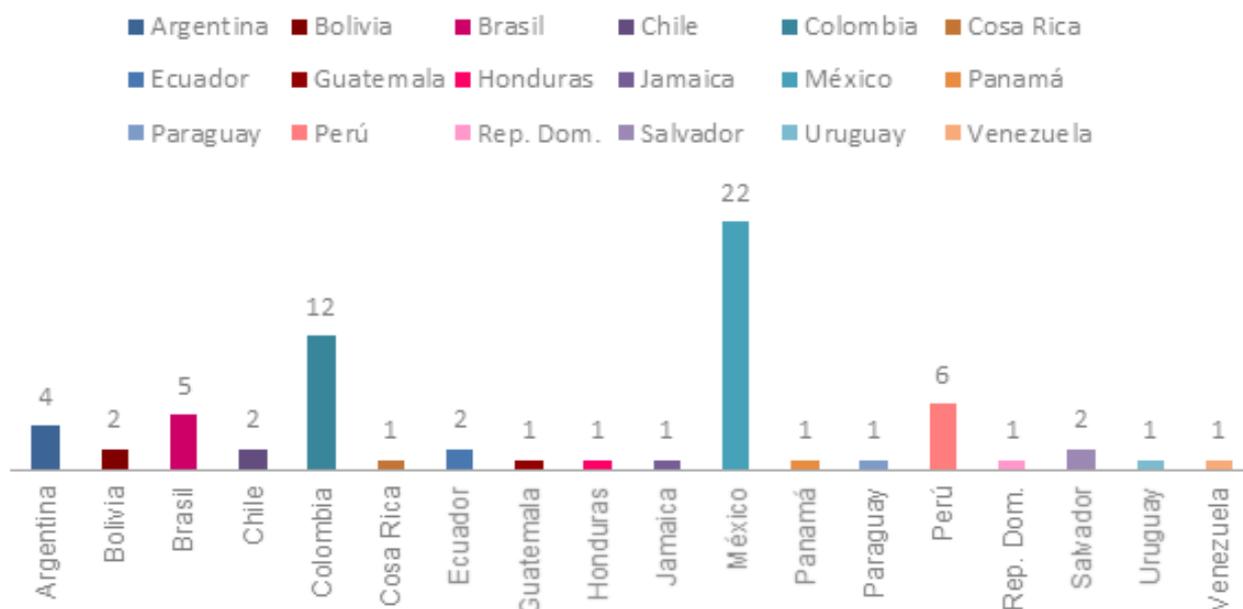
Este hecho, junto a la explosión de fondos disponibles (en su momento de auge) fomentó una especie de *observatoritis* en el país sin que realmente se haya desarrollado una política integral al respecto (principalmente federal – que es de donde provienen la mayor parte de los recursos públicos en el ámbito) consensuada con otros actores, como empresarios y organizaciones de la sociedad civil.

Por tanto, no ha habido una discusión seria y organizada donde participen los tomadores de decisiones en sus distintos niveles y que permita definir rutas de acción en la materia. Por ejemplo, los lineamientos del SUBSEMUN han sido fuertemente criticados por ineficientes e ineficaces¹¹. Tanto así que a partir del 2014 los observatorios dejaron de formar parte del catálogo básico de proyectos de este programa. Resulta trágico pues que el gobierno federal demuestre no tener capacidad (y probablemente interés) para darle seguimiento a los fondos destinados a la implementación de observatorios al grado tal que en las oficinas gubernamentales no hay registros, datos sistematizados o siquiera un directorio que dé cuenta del 'estado de la cuestión' en el país.

Preocupados por esta realidad y reconociendo el gran potencial que tienen estos mecanismos (con resultados altamente positivos en otras latitudes de la región como Colombia), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se alió con Insyde para formular un mapeo de observatorios de seguridad en México. Esta iniciativa – que forma parte de un ejercicio de alcance regional (donde participaron otros 17 países de América Latina y el Caribe) – ha permitido un primer acercamiento a las condiciones en las que se encuentra México en este tema.

Para iniciar, a pesar de haber alcanzado un registro de 72 observatorios en total, solamente 22 (equivalente al 30.5%) respondieron el instrumento a partir del cual se buscaba describirlos, clasificarlos, caracterizarlos y geo-referenciarlos. Esto habla de muchos observatorios en número, pero de pocos que se encuentran en condiciones de reportar resultados. Aún así, México se posicionó en este proyecto como el país con mayor número de observatorios sobre otros como Argentina (4), Brasil (5), Colombia (12) y Perú (6). De un total de 66 observatorios incluidos en la iniciativa regional, la tercera parte son mexicanos. Lo conducente entonces debiera ser el reconocimiento del potencial en la proliferación como en el fortalecimiento de tales mecanismos, para que su labor se traslade a acciones que incidan positivamente en las políticas públicas de localidades donde se encuentran instalados.

Número de observatorios sistematizados en la iniciativa regional



En fechas próximas el Banco Interamericano de Desarrollo publicará un informe donde se analizan los hallazgos que arroja esta sistematización. Sin embargo, a partir de la base de datos preliminar, para el caso de México se puede advertir lo siguiente:

- Los 22 observatorios participantes se encuentran distribuidos en 18 entidades federativas. Esto equivale a decir que en más de la mitad del territorio nacional (56% de los estados del país) se cuenta con, al menos, un observatorio en funcionamiento.
- De este universo: 5 (23%) reportan pertenecer a una estructura gubernamental, 5 (23%) a una organización no gubernamental, 3 (13.5%) al sector académico, 1 (4.5%) al sector privado y 8 (36%) tienen un carácter mixto (1 privado-académico, 2 no gubernamental-académico y 5 no especificaron). Lo anterior da cuenta de la gran

cantidad de actores participando activamente en el tema y del reto que representa sentar las bases para la generación de criterios, lineamientos e indicadores que homologuen la concepción de un observatorio¹².

- Respecto a la cobertura de los observatorios participantes¹³: 4 (18%) tienen un alcance institucional; 13 (59%) municipal; 7 (32%) estatal; 2 (9%) regional; 2 (9%) nacional y 4 (18%) otro (no se especifica cuál).
- En términos de capacidades y acciones técnicas: 2 observatorios cuentan con 0 áreas¹⁴; 5 tienen entre 1 y 3 áreas, 10 poseen entre 4 y 6; y 5 cuentan con 7 de ellas. Lo anterior implica que 15 de los 22 observatorios (68%) cuentan con una estructura técnico-organizacional amplia, lo cual es, sin duda, un importante indicio de su capacidad y/o potencial operativo.

- No obstante lo anterior, la visión prospectiva, estratégica y de fortalecimiento institucional no es considerado como prioritario por la mayoría de los observatorios: únicamente 8 (36%) informan haber hecho una planeación estratégica y sólo 7 (32%) han llevado a cabo una evaluación institucional.
- Eso también se ve reflejado en el impacto que estos mecanismos tienen o han tenido en su entorno: 6 (27%) informaron participar en políticas públicas, 3 (13.5%) en la toma de decisiones, 5 (23%) en la difusión de la información, 1 (4.5%) en supervisión y 7 (32%) no reportaron algún logro. Este último dato es probablemente el más importante de todos y quizás el más preocupante, en tanto señala que solamente el 40% de los observatorios tienen incidencia real en la transformación de la realidad a la que están observando. A este número habría que ponerle lupa y analizar el nivel de influencia que dicen tener.

El balance, al final de estos años, es un nulo conocimiento (y entendimiento) respecto al impacto de estas empresas. A pesar de esto, es fundamental reconocer que existen esfuerzos loables de algunos observatorios, ya que han ganado espacios importantes –como el Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez (Quintana Roo), el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez (Chihuahua) y el Observatorio Nacional Ciudadano (por mencionar algunos ejemplos). Pero son mínimas las experiencias documentadas y sistematizadas; y muy pocos los foros y espacios de reflexión donde se debaten

los conceptos, las propuestas de caminos a seguir, los elementos de éxito o fracaso, las buenas prácticas, las innovaciones, los desafíos y las lecciones que han dejado los procesos de instauración de observatorios de seguridad en nuestro país.

Por tanto, las áreas de oportunidad en esta temática siguen girando en torno a la definición de criterios e indicadores generalizados; el fortalecimiento metodológico de los procesos (particularmente en la fase de consolidación y sostenibilidad de los mecanismos); el posicionamiento en el plano local como una herramienta en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas; y la generación de nuevos vínculos con otros actores similares para ampliar el espectro de incidencia. Pero, además, la tan requerida sensibilización política debe acompañarse de una mayor profesionalización de los diversos actores que nos dedicamos a impulsar estos mecanismos.

2. Dirección de Auditoría Policial: De los esfuerzos a la práctica prometedora

El 25 de marzo de 2014, el ayuntamiento (poder legislativo) del Municipio de Querétaro (capital de la entidad federativa con el mismo nombre) aprobó por unanimidad la creación de la Dirección de Auditoría Policial. Ésta representa el primer mecanismo de supervisión externa de una policía en México. Hecho que significó, hasta cierto punto, la coronación de un largo esfuerzo que Insyde ha venido haciendo desde mediados de los años noventa.

La instauración de esta figura se desarrolló como parte de una iniciativa más amplia y profunda diseñada con el objetivo de ofrecer herramientas para orientar un conjunto de decisiones estratégicas y políticas en reingeniería institucional y modernización de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal.

El inicio, desarrollo y éxito del proyecto se debe, en gran parte, a la existencia de un liderazgo político-reformista en la alcaldía, cuyo eje operativo es la innovación y disposición a empujar el proceso institucional con todas sus implicaciones.

Querétaro también es reconocida como una de las ciudades con mejores indicadores de seguridad y convivencia en el país. Un diagnóstico institucional reveló que este logro se debe, en parte, a la Secretaría de Seguridad Municipal (que aloja a la policía), ya que había tomado importantes decisiones para la mejora y modernización de sus procesos y prácticas, de las cuales se distinguieron líneas e instancias de trabajo en el control interno y de conducta policial (como el Departamento de Control Operativo en la Guardia Municipal, la Visitaduría Interna y el Consejo de Honor y Justicia). Todos estos elementos positivos de la realidad local permitieron que la institución policial no enfrentara presiones sociales exacerbadas como sucede en otras regiones del país, y que pudiera destinar recursos a la planeación de procesos y prácticas que repercutirán en mejores niveles de desempeño institucional.

Un ejercicio de mapeo permitió identificar retos y áreas de oportunidad respecto a los puntos de disidencia donde debía brindarse mayor información a ciertos actores clave. El trabajo en conjunto

con la institución policial ocurrió en todo momento a través de reuniones presenciales y a partir del intercambio y retroalimentación de documentos. Las dudas e inquietudes fueron resueltas a partir de la profundización de los conceptos y el estudio de experiencias exitosas. La voluntad política del alcalde permitió empujar el proceso, desatorando cualquier *impasse* y acordando el tipo de modelo que más convendría al municipio.

Un estudio normativo de la localidad permitió identificar, en la Auditoría Superior de Fiscalización del Municipio (ASFM)¹⁵, la mejor instancia para alojar al mecanismo de supervisión de la policía. La figura elegida fue una Dirección de Auditoría Policial, misma que depende directamente del Auditor Superior de Fiscalización del Municipio. A éste último lo nombra el Ayuntamiento (poder legislativo local) por mayoría absoluta y dura en su encargo 4 años, pudiendo ser ratificado (sólo una vez más) a otro período¹⁶. En México, donde las administraciones municipales duran tres años, este escalonamiento con reelección garantiza un proceso de continuidad, pero además una mayor autonomía del ejecutivo al no guardar con él una relación directa de mando, estructura, financiamiento o filia partidista.

Entre las facultades que el Ayuntamiento aprobó para la Dirección de Auditoría Policial destacan¹⁷:

- Evaluar el desempeño de las áreas operativas de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal mediante la recepción y trámite de quejas, validación, y en su caso, emisión de recomendaciones para investigaciones internas; y emisión

de propuestas que incidan en el cumplimiento y mejora de la labor policial;

- Documentar los casos que le sean solicitados por los órganos disciplinarios y de responsabilidad competentes, en el marco de sus atribuciones;
- Solicitar información de los procedimientos legales relacionados con personal de la institución;
- Llevar a cabo las visitas o inspecciones a las áreas de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, con motivo de actividades de evaluación que le corresponden;
- Proponer manuales, procedimientos o protocolos a la Secretaría para la mejora en la operación;
- Conducir actividades de información y transparencia en el marco de su competencia que permitan la vinculación con la comunidad.

Por considerárseles estratégicos, los procesos sobre los cuales se decidió iniciar la ruta de acción de la dap fueron 3 externos o de interacción policía-comunidad (programa alcoholímetro, detenciones de tránsito y respuesta a llamadas de emergencia) y 2 de fortalecimiento institucional (proceso de promociones y ascensos, proceso de registro, captura y uso de información del Informe Policial Homologado). Adicionalmente, se han formalizado ya los siguientes procesos y protocolos para la operación de la propia Auditoría Policial: recepción y trámite de quejas; validación de investigaciones (a cargo de la Visitaduría Interna);

documentación de casos; visitas o inspecciones; y actividades de información y transparencia.

Esta experiencia piloto está en curso (lleva tres meses al momento en que este artículo está siendo escrito) y ya ha comenzado a arrojar importantes aprendizajes para el municipio. Habrá que esperar a que los procesos se consoliden y los primeros resultados comiencen a evidenciarse. No obstante, esta experiencia tiene el potencial para impactar. Estamos convencidos que, a través de figuras como ésta, se pueden ampliar los límites que nos hemos autoimpuesto en torno a las implicaciones y posibilidades de una reforma policial democrática que trabaje por reconciliar a la sociedad con sus policías.

En 2011, Insyde introdujo al Senado una propuesta de Ley que creaba la figura del Auditor Independiente de la Policía Federal. Asimismo, en estos últimos años trabajó en impulsar un proceso similar a nivel estatal en dos entidades federativas del país, sin que los procesos pudieran concretarse positivamente.

3. Un aprendizaje importante: El Monitor Civil de las Policías y los Cuerpos de Seguridad de la Montaña (Mocipol)

Amerita ser mencionada, tanto por los aprendizajes que dejó la complejidad del contexto como por los retos al momento de articular esfuerzos, la iniciativa que Insyde sostuvo en alianza por 5 años (2007-2013) en la región de La Montaña (Estado de Guerrero) con otras dos organizaciones (Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan y FUNDAR Centro de Análisis e Investigación). Dicho proyecto, denominado *Monitor Civil de las Policías y*

los Cuerpos de Seguridad de la Montaña (Mocipol), el cual surgió para impulsar 4 líneas de trabajo: acompañamiento en la denuncia de las violaciones a los DDHH de la policía a ciudadanos; acompañamiento en la denuncia de violaciones a los DDHH de las instituciones policiales a su personal operativo; aproximación y propuestas de reforma a las instituciones locales; y la mediación en manifestaciones de conflicto con las policías municipales.

La experiencia en el impulso de una agenda de supervisión civil fue una propuesta altamente progresista para un contexto territorial de tradición autoritaria, fuertes desigualdades, pobreza material aguda y vulnerabilidad social como lo es La Montaña de Guerrero. Ciertamente la incidencia generada en las cuatro líneas de trabajo fue desequilibrada. Sólo la línea de *acompañamiento en la denuncia de las violaciones a los DDHH de la policía a ciudadanos* logró algún nivel de fortalecimiento.

No sólo la difícil situación del contexto, sino también dos factores claves más fueron relevantes para el no éxito de esta iniciativa: 1. Una considerable descomposición de la gobernabilidad local facilitó el surgimiento de grupos de autodefensa¹⁸; 2. La imposibilidad de converger, mínimamente, con los otros dos actores civiles aliados (Tlachinollan y Fundar) sobre la comprensión, definición de las formas de abordaje e implementación de procesos de supervisión civil de la policía que, en la práctica, determinó el acercamiento en terreno del equipo operativo. Así como una falta de definición clara y visión prospectiva del proceso de fortalecimiento y consolidación del Mocipol como una organización que debió apuntar hacia la independencia, autonomía e incluso convertirse en actor clave de la región. De

ahí que los procesos de análisis y la toma de decisiones nunca lograron reequilibrarse entre las organizaciones aliadas para que se pudiese favorecer y fortalecer todas las líneas de trabajo y dar proceso-salida-cauce a la construcción de un Mocipol con distintas capacidades.

En aras de mantener cierta operatividad a corto plazo, se postergó profundizar en las distintas perspectivas e identidades institucionales ahí presentes. No se construyó un acuerdo político, y mucho menos técnico, que permitiera hablar un mismo idioma en las líneas de trabajo. Por ende, en ese entorno, la opción más viable fue apoyar las de mayor consenso¹⁹. A partir de esta experiencia se llegó a las siguientes conclusiones:

- Un aprendizaje en doble vía para el sector con perspectivas tradicionales sobre la defensa de los derechos humanos: concebir al policía como un sujeto de derechos y mirar a los *sujetos policías* como personas sometidas a una institución fuertemente desordenada, descontrolada y autoritaria, más que como únicos responsables de sus acciones individuales.
- El Mocipol fue un espacio clave para la sistematización y manejo de información sobre el comportamiento y actuación (violación de los DDHH en La Montaña) de las instituciones policiales. No sólo es un legado informativo acerca de las prácticas y patrones de la actuación policial (MOCIPOL 2011), es también una expresión de la inseguridad, violencia y criminalidad de la región como resultado de una profunda crisis institucional²⁰.

- Derivado de ello, el Mocipol se constituyó en un espacio para el desarrollo de capacidades del equipo en terreno que hoy están en condiciones de compartir lecciones aprendidas, transferir competencias/herramientas y visualizar desafíos con otras organizaciones.

Por ello, pese a las diferentes perspectivas de las organizaciones de la red aliada que sostuvo al Mocipol, la mayor virtud ha sido haber intentado con algunos éxitos importantes el llevar hasta la región de La Montaña una experiencia única en México.

Valoraciones finales: lecciones aprendidas

Distintas condiciones particulares asociadas a intereses y coyunturas políticas e, incluso, la incapacidad institucional para canalizar un proceso de esta naturaleza, hicieron imposible sostener las agendas o iniciativas de supervisión civil para Insyde. Sin embargo, a lo largo de estos años los aprendizajes –internos e interinstitucionales– tienen que ver con la relevancia, sustentabilidad, adaptabilidad y replicabilidad de los emprendimientos. Junto con circunstancias políticas e institucionales favorables –factores externos. Lo anterior ha permitido que, recientemente, algunas iniciativas se presenten como prometedoras.

1. La primera lección ha sido entender que las condiciones locales determinan las posibilidades y las limitaciones de los proyectos.

Insyde ha llevado a cabo extensos estudios comparativos en esta materia con la finalidad de conocer lo que ha funcionado o no en otras latitudes del mundo. Conocemos una gran variedad de experiencias y abordajes de esta temática. Sin embargo, hemos aprendido que son los conceptos y principios los elementos que realmente construyen las experiencias prometedoras y que los modelos deben diseñarse como traje a la medida a partir de las necesidades y recursos existentes en el contexto de intervención.

2. La necesidad de construir acuerdos explícitos y claros con las organizaciones de la sociedad civil con las que se decida impulsar una agenda colaborativa en supervisión civil.

Esto es, identificar siempre las formas, niveles y alcances de las alianzas. Se debe reconocer la incertidumbre intrínseca propia de procesos de relación entre enfoques distintos. Consecuentemente, un aprendizaje político ha sido entender con más claridad la diferencia profunda de los incentivos entre las distintas organizaciones, donde las agendas se mueven en función de estímulos que a veces se pueden alejar de la mística institucional.

3. Desde una perspectiva jurídico-política, los cuerpos policiales y de justicia son instituciones; no obstante, vistas desde un ángulo psicosocial, también son organizaciones (Tudela 2010).

Esta distinción es sumamente relevante si se considera que, en las ciencias sociales, cuando se trata de comprender instituciones y organizaciones, la cultura es una variable independiente fundamental. El tema es aún más relevante si se considera que en la policía la cultura o subcultura (Tudela, por ejemplo, afirma que las policías son verdaderos “archipiélagos culturales”) determina, en gran medida, la fortaleza o debilidad de un ethos laboral proclive a la aplicación o no de las estrategias de coproducción de la seguridad ciudadana (orientación a la comunidad) y, desde luego, a la aceptación o resistencia para admitir mecanismos de control en su actuación. La lección que surge de esto es muy sencilla: cualquier iniciativa que involucre algún tipo de impacto en las prácticas (formales o informales) de la policía debe tener como principal aliado a la policía.

4. Las instituciones de seguridad tienen la responsabilidad primordial e irrenunciable de conservar la integridad y el buen desempeño de sus agentes.

Por ello, debe reiterárseles en todo momento que la existencia de mecanismos de control externo no sustituye la responsabilidad que tiene la Policía de autorregularse y autocontrolarse, sino que la complementa y la fortalece. Los mandos policiales deben estar convencidos de que el mecanismo de supervisión externa se convierte en una herramienta de apoyo y fortalecimiento para la policía y no en una ‘cacería de brujas’. Desde esta perspectiva, la sensibilización

de actores (internos y externos) se convierte en un proceso indispensable para homogeneizar, en la medida de lo posible, visiones y expectativas en torno a la labor que se está realizando y los resultados que se quieren obtener.

5. La enorme relevancia en torno a un uso adecuado del lenguaje,

que empate con las expectativas y concepciones de los distintos actores involucrados, también ha significado una importante lección. Palabras claves pueden tener impacto diferenciado entre distintos actores. En una de las experiencias, por ejemplo, hubo una importante resistencia inicial por parte de la policía dada la discrepancia de concepciones: dicha institución insistía en que el acuerdo era alojar el mecanismo entre un grupo de ciudadanos (auditores civiles), mientras que para Insyde lo ‘civil’ implicaba que estuviera fuera de la policía, pero recayera en una institución gubernamental. Diferencias similares ocurrieron con otros actores al intercambiar términos como ‘supervisión’ y ‘auditoría’ o ‘externa’ e ‘independiente’.

6. Entre los grandes retos que enfrenta la implementación de cualquier política pública se encuentra la generación de condiciones necesarias para garantizar su sostenibilidad e impacto en el largo plazo.

Por ello, hemos aprendido que uno de los pilares más importantes de las iniciativas estriba en anclarlas dentro de la legislación local. Ello involucra desde luego hacer una revisión de la normatividad aplicable y de los procesos formales e informales de la institución o del área sobre la cual se tendrá facultades de supervisión. Adicionalmente, implica avanzar de manera paulatina –

siempre en acuerdo con las autoridades competentes– sobre el modelo que se implementará; así como la generación de un perfil técnico-profesional para los recursos humanos asociados a la iniciativa.

7. Algunos de los principios que consideramos intransgredibles para el buen ejercicio de un mecanismo de supervisión externa son:

autonomía (la libertad del mecanismo para manejar su propia agenda sin presiones ni restricciones de ningún tipo); acceso abierto (capacidad de acceder a información sin limitaciones para cumplir con las facultades con las que fue dotada); autoridad (para proponer recomendaciones y hacerlas valer) y rendición de cuentas (debe estar obligada a emitir informes y conclusiones públicas de manera que mantenga al tanto al público de los avances y el impacto en la institución que supervisa).

8. La generación de un esquema detallado de las principales líneas de acción sobre las que debe empezar a funcionar el o los mecanismos (ruta operativa a corto, mediano y largo plazo).

De acuerdo a nuestro aprendizaje, en este punto resulta fundamental el diseño de los correspondientes protocolos de operación que detallen los pasos a seguir ante distintos escenarios, que acoten cualquier acto discrecional y que permitan la institucionalización formal de los procesos. Además, el principal insumo de los mecanismos de supervisión civil es la información y por tanto requiere contar con un sistema de control, gestión y prevención que permita la identificación de patrones, tendencias y déficits institucionales.

Notas

1 La policía en México está organizada en tres jurisdicciones: la federal, estatal y municipal; así como en tres funciones: 1) reacción, 2) prevención del delito (policía preventiva) y 3) auxilio directo a las investigaciones que realiza el ministerio público (policía judicial o policía ministerial). De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, hasta octubre de 2012 se reportó un universo de 420 mil 349 agentes de las diversas policías del país. También Véase Diario El Universal (2013).

2 Según los propios datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En noviembre de 2013, se filtró a los medios una lista provisoria, elaborada por la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación, con esta cifra de personas desaparecidas o que se denunciaron como extraviadas entre 2006 y 2012. Véase CNDH (2007-2013).

3 Como lo menciona María Eugenia Suárez de Garay (2006: 13): “[...] *una amalgama que opera, reproduce y legitima otro orden, oculto y paralelo, característico de las corporaciones policiales. Orden-desorden donde ha reinado el desconocimiento de la norma y donde los policías están facultados para aplicar esas otras leyes, tanto dentro de la institución como en su relación con el exterior, así como entre ellos mismos y en su relación con los otros*”.

4 Pues suman más de 400 mil policías, mientras que la Policía Federal tiene aproximadamente 35 mil efectivos.

5 De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de la Inseguridad (ENVIPE) del INEGI, el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa en el país durante el 2012 fue de 92.1% (cifra negra). La ENVIPE 2013 permitió conocer que entre los motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar están las circunstancias atribuibles a la autoridad, como considerar la denuncia como una pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad, con 61.9%. Véase INEGI (2013).

6 En una encuesta aplicada por la organización Causa en Común A.C. a 950 policías en 19 estados, más de la mitad afirmó que la información que se les había dado sobre las pruebas de control de confianza no les resultó útil para presentarlas y 4 de cada 5 respondieron que nunca conocieron los resultados de sus pruebas. Véase Causa en Común (2013).

7 Como los organismos públicos de derechos humanos, aunque su nivel de incidencia técnica en materia de reformas institucionales es limitado.

8 Concebidos como espacios multidisciplinarios encargados de analizar información especializada, monitorear fenómenos sociales y proponer políticas públicas en respuesta a problemáticas de interés general.

9 Dos hechos significaron un avance importante para este tipo de mecanismos: por un lado, la firma del ANSUL que en una de sus cláusulas incluía "la creación de un Observatorio Ciudadano [...] plural, representativo de los distintos sectores de la sociedad y que incluya a estudiosos del tema de seguridad y justicia, contando así con reconocimiento y liderazgo social". Por el otro, la puesta en marcha del Programa SUBSEMUN a través del cual la federación comenzó a destinar recursos a más de 200 municipios del país (268 en el 2014) con altos índices delictivos y que, a partir del 2011, incorporó la instrumentación de proyectos sociales participativos dentro de los que se incluía la opción de los observatorios.

10 Algunos consideran que los observatorios deben operar de manera completamente autónoma a las instituciones gubernamentales para evitar cualquier conflicto de interés; mientras que otros estamos convencidos que es, justamente, desde el seno de la administración pública donde se puede garantizar un mayor grado de incidencia en la toma de decisiones y en la generación e instrumentación de políticas públicas. Al final del día, ambos modelos han probado tener ventajas dependiendo de ciertos elementos presentes en las realidades locales por lo que el debate más bien debiera redirigirse hacia otras cuestiones de mayor relevancia como criterios e indicadores de evaluación.

11 Entre otras cosas, debido a que el modelo asociado a este Programa no reconocía la diversidad de realidades locales, sino que intentaba imponer la misma metodología en todos los municipios a pesar de la disparidad de necesidades, capacidades y posibilidades. Lo anterior ocasionó que el propio modelo implosionara y no alcanzara, en la gran mayoría de los casos, la madurez suficiente para garantizar sus sostenibilidad en el tiempo.

12 Sin dejar de reconocer la pluralidad de metodologías y estrategias que existen actualmente.

13 En el instrumento de sistematización, los observatorios participantes podían señalar más de un área de influencia o cobertura.

14 Entre las áreas se encuentran estudios: en seguridad y crimen; sociales relacionados con violencia, económicos relacionados con la violencia; epidemiológicos; en criminología; en convivencia y cultura ciudadana; sistemas de vigilancia para violencia; programas/actividades de intervención y atención/abogacía/asistencia jurídica.

15 La ASFM es un organismo público desconcentrado del Ayuntamiento con autonomía técnica y le corresponde la aplicación del Sistema Municipal de Prevención, Vigilancia, Control, Fiscalización y Evaluación, con el objetivo de que los recursos humanos, materiales y financieros se administren y se ejerzan adecuadamente conforme a los planes, programas y presupuesto aprobados, atendiendo su ámbito de competencia.

16 Dos meses después de su aprobación, el 23 de mayo se tomó protesta a la Dra. Rosa María Ojeda como Directora de Auditoría Policial. La Dra. Ojeda cuenta con una destacada trayectoria profesional en los campos académico y del servicio público en el Poder Judicial del Estado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, la Subsecretaría de Gobierno, el Consejo Estatal de Seguridad Pública y la Secretaría de Seguridad Pública Municipal.

17 Adicionalmente, entre los requisitos que quedaron plasmados en el Reglamento de la Auditoría Superior para ocupar el cargo de Director de Auditoría Policial se encuentran 3 años mínimos de residencia o vecindad; título de Licenciatura en áreas afines a las responsabilidades; acreditación de conocimientos básicos en temas y áreas afines al cargo (derechos humanos, administración de justicia, uso de la fuerza y armas de fuego, por ejemplo); acreditación de experiencia mínima de tres años en los mismos temas.

18 Guerrero sigue siendo catalogado como uno de los espacios más inseguros, violentos y socialmente mancillados en el país. En años recientes, en el estado y en la región de La Montaña, la ola de violencia, el incremento de los índices delictivos y la proliferación de grupos de delincuencia organizada, sumado a la poca efectividad de las autoridades locales para combatirla detonó, en las comunidades, la reproducción de procesos de vigilancia comunitaria, lo que más tarde se dio en llamar 'grupos de autodefensa'.

19 Como la del acompañamiento de casos de abuso policial a ciudadanos, así como la línea emergente *más suave*, asociada a la de mediación en los conflictos comunitarios en donde estuvieran implicados policías municipales.

20 Está por publicarse *Alcozauca: ser policía en la Montaña de Guerrero*, Diagnóstico cualitativo de la Policía Municipal de Alcozauca, Región de La Montaña de Guerrero, MOCIPOL, FUNDAR, INSYDE, Tlachinollan, 2014.

Referencias

Causa en Común 2013 ‘¿Qué Piensa la Policía?’ Resultados del Cuestionario a Policías 2013. <http://www.causaencomun.org.mx/oldweb/admin/abc/archivos/Resultados%20Cuestionario%20a%20Policia_2013_VI.pdf> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Comisión Nacional de derechos Humanos (CNDH) 2007—2013 ‘Informes de Actividades’ (varios volúmenes). <<http://www.cndh.org.mx/InformesActividades>> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Diario El Universal 2013 ‘SNSP establece un año para certificar a policías en el país.’. January 10 2013 <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/894924.html>> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Diario El Universal 2014 ‘EPN pondrá en operación la Gendarmería Nacional mañana’. August 21 2014 <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/ePN-gendarmeria-nacional-operacion-1032201.html>> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Diario Oficial de la Federación 2008 ‘Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad’. August 25 2008 <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) 2013 ‘Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de la Inseguridad’, <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) Dirección de Investigación Aplicada 2014 ‘Una aproximación a los costos de la violencia y la inseguridad en México’. Marzo de 2014 <<http://insyde.org.mx/una-aproximacion-los-costos-de-la-violencia-y-la-inseguridad-en-mexico/>> [consultada 5 de noviembre de 2014].

López Portillo, E 2014 ‘Gendarmería, otra vez, más policía’. August 19 2014 <<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/08/71930.php>> [consultada 5 de noviembre de 2014].

México Evalúa 2011 ‘El gasto en seguridad: observaciones de la Auditoría Superior de la Federación a la gestión y uso de recursos’. 28 de junio de 2011 <http://masciudadania.org/mexicoevalua/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_SEG-LOW.pdf> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Moloeznik, M P and Suárez de Garay, M E 2012 ‘El proceso de militarización de la seguridad pública en México 2006—2010.’. *Frontera Norte* 1(48): 121–144 <<http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN48/5-f48.pdf>>.

Monitor Civil de la Policía y de las Cuerpos de Seguridad de La Montaña de Guerrero (MOCIPOL) 2011 'Desde la mirada ciudadana. Informe del Monitor Civil de la Policía y de las Cuerpos de Seguridad de La Montaña de Guerrero.'. Available at http://fundar.org.mx/desde-la-mirada-ciudadana/#.VFrJG_50zIU [consultada 5 de noviembre de 2014].

Monitor Civil de la Policía y de las Cuerpos de Seguridad de La Montaña de Guerrero (MOCIPOL) 2014 'Alcozauca. Ser policía en la Montaña de Guerrero'. Available at <http://insyde.org.mx/alcozauca-ser-policia-municipal-en-la-montana-de-guerrero/> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Presidencia de la República 2014 Diversas intervenciones durante la 36 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. 22 de agosto de 2014. <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/diversas-intervenciones-durante-la-36-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Tomasi di Lampedusa, G 1958 El Gatopardo In: Editorial Argos: Vergara, Barcelona. 20 <http://www.ignaciodarnaude.com/textos_diversos/Lampedusa,El%20Gatopardo.pdf> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Tudela Poblete, P 2010 'Cultura Policial y Control Interno.'. Revista Estudios Policiales (7): 75–107. <http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero_7/07tudela.pdf> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Universidad Nacional Autónoma de México Instituto (UNAM) 2011 Iberoamericano de Derechos Constitucional 2011. 'Conferencia Internacional sobre seguridad y justicia en democracia. Hacia una política de Estado en los albores del Tercer Milenio. Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en Democracia'. Agosto, <http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf> [consultada 5 de noviembre de 2014].

Varenick, R O 2005 'Accountability: sistema policial de rendición de cuentas' In: Mexico City: Instituto para la Seguridad y la Democracia.

Otras publicaciones del Instituto Igarapé

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 15

Nuevos retos y nuevas concepciones de la seguridad en México

Edición especial de los Diálogos por la Seguridad Ciudadana
(Marzo de 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 14

A ‘Third Umpire’ for Policing in South Africa – Applying Body Cameras in the Western Cape

David Bruce and Sean Tait
(Marzo de 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 13

Brazil and Haiti: Reflections on 10 Years of Peacekeeping and the Future of Post-2016 Cooperation

Eduarda Passarelli Hamann (org.)
(Enero de 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 12

Measurement Matters: Designing New Metrics for a Drug Policy that Works

Robert Muggah, Katherine Aguirre e Ilona Szabó de Carvalho
(Enero de 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 11

Desconstruindo a segurança cibernética no Brasil: ameaças e respostas

Gustavo Diniz, Robert Muggah e Misha Glenny

(Diciembre de 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 10

Expansão Digital: como as novas tecnologias podem prevenir a violência contra crianças nos países do hemisfério sul

Helen Mostue e Robert Muggah

(Noviembre de 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 9

Promover Gênero e Consolidar a Paz: A Experiência Brasileira

Renata Giannini

(Septiembre de 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 8

Tornando as Cidades Brasileiras mais Seguras: Edição Especial dos Diálogos de Segurança Cidadã

Michele dos Ramos, Robert Muggah, José Luiz Ratton, Clarissa Galvão, Michelle Fernandez, Claudio Beato, Andréa Maria Silveira, Melina Ingrid Risso e Robson Rodrigues.

(Julio de 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 7

**Changes in the Neighborhood:
Reviewing Citizen Security
Cooperation in Latin America**

Robert Muggah e Ilona Szabó de Carvalho

(Marzo de 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 2

**A Fine Balance: Mapping Cyber (in)
security in LatinAmerica**

Gustavo Diniz e Robert Muggah

(Junio 2012)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 6

**Prevenindo a violência na
América Latina por meio de novas
tecnologias**

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Enero de 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 1

**Mecanismos Nacionais de
Recrutamento, Preparo e Emprego
de Especialistas Civis em Missões
Internacionais**

Eduarda Passarelli Hamann

(Mayo 2012)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 5

**Protegendo as Fronteiras: o Brasil
e sua estratégia "América do Sul
como prioridade" contra o crime
organizado transnacional**

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Octubre de 2013)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 4

**To Save Succeeding Generations:
UN Security Council Reform and
the Protection of Civilians**

Conor Foley

(Agosto 2013)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 3

**Momento Oportuno: Revisão
da Capacidade Brasileira para
Desdobrar Especialistas Civis em
Missões Internacionais**

Eduarda Passarelli Hamann

(Enero 2013)

El Instituto Igarapé es un think-tank dedicado a la integración de los programas de seguridad y desarrollo. Su objetivo es proponer soluciones alternativas a los complejos desafíos sociales a través de la investigación, la elaboración de políticas públicas y la cooperación. El Instituto Igarapé cuenta actualmente con tres macro temas: política sobre drogas nacional y mundial, seguridad ciudadana y cooperación internacional. Con sede en Río de Janeiro, el Instituto también tiene representación en Brasilia y Sao Paulo, y también asociaciones y proyectos en Brasil, México, Colombia, Haití, Guatemala, EE.UU., Europa occidental y África.

El Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE) es una organización autónoma y transdisciplinaria preocupada, entregada y proactiva en el fortalecimiento de la convivencia democrática, por lo que busca generar espacios idóneos para el desarrollo de ideas innovadoras en torno a la seguridad pública y la policía, la justicia penal, los derechos humanos y los medios de comunicación periodísticos.

Esta edición especial fue preparada como parte del proyecto “Diálogos por la Seguridad Ciudadana”. Coordinado por el Instituto Igarapé en colaboración con la Fundación Ideas para la Paz (Colombia), el Instituto de la Seguridad y la Democracia (México) y el African Policing and Civilian Oversight Forum (Sudáfrica), el proyecto cuenta con el apoyo del International Development Research Centre (IDRC) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Agradecemos especialmente el apoyo del International Development Research Centre (IDRC), que ha hecho posible esta publicación.



■ Instituto Igarapé

Rua Conde de Irajá, 370
Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22271-020
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114
contato@igarape.org.br | facebook.com/institutoigarape | twitter.com/institutoigarape
www.igarape.org.br