



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 • 2011**



**Elementos para la Construcción  
de una Política de Estado  
para la Seguridad y la Justicia en Democracia**

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>Introducción.</b>	1
<b>1. Debemos revisar nuestra manera de enfrentar la inseguridad y de hacer justicia.</b>	3
1.1. ¿Cómo se enfrenta el problema en la actualidad?	3
1.2. ¿Qué datos tenemos para describir el tamaño del reto de la seguridad y la justicia?	7
<b>2. La meta: una política integral en materia de seguridad.</b>	9
<b>3. ¿Quiénes deben ser los actores del cambio?</b>	12
3.1. Corresponsabilidad de todos los actores sociales.	12
3.2. Responsabilidad de instituciones democráticas fuertes y transparentes.	14
<b>4. Las acciones del cambio.</b>	15
4.1. Un proceso de diagnóstico amplio y participativo.	16
4.2. Reforma fiscal que garantice el flujo de recursos para un programa nacional amplio.	17
4.3. Desarrollo de la política criminal.	18
4.4. Prevención y recuperación del espacio público.	19
4.4.1. Los principios de la política de prevención.	19
4.4.2. Control de adicciones.	19
4.4.3. Política local en materia de seguridad.	21
4.4.4. Una política para la juventud.	22
4.4.5. Difusión y aplicación de los mecanismos alternativos de resolución pacífica de conflictos.	23
4.5. Reforma policial.	24
4.5.1. El modelo policial.	24
4.5.2. Modelo de uso de la fuerza.	26
4.6. Reforma de la justicia penal.	27
4.6.1. Nueva justicia penal.	27
4.6.2. Racionalización del sistema penal.	29
4.6.3. Crimen organizado y lavado de dinero.	29
4.7. Sistemas de inteligencia.	31
4.8. Sistema de reinserción social.	32
4.9. La política de seguridad en las fronteras.	33
<b>5. Manos a la obra.</b>	35

## Introducción

México vive graves problemas de inseguridad, violencia y criminalidad que impactan en los más diversos aspectos de la vida nacional. La sociedad y los gobiernos de los tres niveles se encuentran legítimamente preocupados y ocupados en superar esta etapa, y alcanzar la seguridad y la justicia en democracia.

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es una institución, como su denominación la define, de todo el país, de la Nación. El artículo 1º de su Ley Orgánica señala, entre sus fines, la organización y realización de investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y el artículo 3º de su Estatuto General precisa que “El propósito esencial de la Universidad, será estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social...”

La UNAM tiene siempre presente dichos preceptos, que le imponen obligaciones jurídicas, pero que también son de carácter ético, y cumple con convicción y entrega al país que la sostiene, al cual se debe y constituye la razón de su existir. La UNAM procura estar cada día más cerca de la Nación y ayudar a la solución de sus problemas como señalan los artículos citados.

Por tal razón, con la colaboración del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, desde la Universidad se decidió convocar a un foro de discusión sobre Seguridad y Justicia en Democracia, que se celebró del 6 al 10 de junio del presente año, en el cual se dio la participación de 88 especialistas en dieciocho mesas redondas, en las que se discutieron ampliamente los temas. Los participantes fueron expertos nacionales e internacionales. La relatoría de esa Conferencia Internacional sintetizó las principales líneas del debate, pero, como es natural, sólo fue la exposición de un panorama general de los problemas aludidos y de las propuestas realizadas.

Tal y como estaba previsto desde el comienzo de la organización de dicha Conferencia Internacional, la Rectoría de la Universidad designó una Comisión de cinco universitarios y un secretario de la misma para que revisaran y evaluaran todo el material de la Conferencia, y que con esos materiales, así como con los que considerara oportuno allegarse, redactaran la propuesta, desde la Universidad Nacional, para una política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia, misma que decidimos discutir y enriquecer con las observaciones de otros especialistas. A todos ellos se manifiesta el agradecimiento institucional.

Esta Propuesta al Estado Mexicano se nutre del espíritu y letra de la legislación citada, de un ánimo de colaboración con la sociedad y el Estado, con un deseo solidario de contribuir a encontrar soluciones a nuestros problemas actuales de seguridad y justicia en democracia. En la Propuesta y sus recomendaciones existe un ánimo propositivo. Es momento de unir voluntades y esfuerzos, no de dividirnos.

## **1 Debemos revisar nuestra manera de enfrentar la inseguridad y de hacer justicia.**

La violencia ha tomado en numerosas regiones del país dimensiones y formas nunca antes vistas, lo que causa un daño irremediable contra las personas, las familias y las comunidades, llegando incluso a debilitar el proyecto de desarrollo nacional. Con este fondo, se han multiplicado la preocupación y los cuestionamientos respecto a la manera como nuestros gobiernos —federal, estatales y municipales— enfrentan el problema. Numerosos foros, expresiones sociales y propuestas elaboradas desde todos los sectores evidencian la necesidad de construir una política de Estado encaminada a transformar el paradigma dominante en la seguridad y la justicia. Incluso el presidente de la República ha solicitado propuestas sobre los cambios requeridos. En este contexto, la Universidad Nacional Autónoma de México, con la colaboración del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, presenta esta Propuesta al Estado Mexicano.

### **1.1 ¿Cómo se enfrenta el problema en la actualidad?**

En nuestro país, la convivencia en las familias, en las comunidades y en las ciudades atraviesa por una crisis. Entre sus más dolorosas y dramáticas manifestaciones figuran la multiplicación y diversificación de la delincuencia, la violencia y la inseguridad. El diagnóstico y las estrategias para contener y acabar estos fenómenos han sido insuficientes. La información disponible muestra un acelerado crecimiento de la violencia, lo que causa un grave daño a las personas.

No hay duda de que todos los días mujeres y hombres en el servicio público hacen su mejor esfuerzo con lo que tienen a la mano —incluso sin la protección requerida—, poniendo su vida en juego. Para ellas y ellos, nuestro reconocimiento y agradecimiento. El reajuste necesario y urgente de normas, políticas públicas e instituciones tendrá en dichos servidores a sus más directos beneficiarios.

Para muchos, la seguridad y la justicia están cercadas por fronteras infranqueables derivadas del modo histórico de hacer las cosas o de las limitaciones de todo tipo, principalmente en el terreno municipal. Ante ello, afirmamos que el cambio es posible: ese modo y esas fronteras son parte esencial de nuestras instituciones. La propuesta reconoce la realidad no para claudicar sino, al contrario, para confirmar la firme ambición de transformarla.

El impacto de la corrupción en las instituciones y la participación de la sociedad en ella nos obliga a reconocer lo siguiente: esta propuesta de política de Estado será estéril si no se toman decisiones y realizan acciones contundentes, desde las más altas responsabilidades públicas y liderazgos privados, para reducir las prácticas de corrupción e impunidad. Debe comenzarse por las malas prácticas insertas en los circuitos de alta jerarquía y hacia abajo, hasta la más modesta ventanilla.

La problemática relativa a la estrategia actual es evidente. Desde una perspectiva nacional, comienza con una creciente disponibilidad de recursos para las fuerzas de seguridad y el aparato de justicia, así como diversas propuestas de reformas legales y adecuaciones a las estructuras administrativas de las instituciones vinculadas con esta problemática, esfuerzos que se ven superados por la realidad y que no se articulan y formulan de manera coordinada y con contenidos pertinentes.

Derivado de lo anterior, estimamos que las políticas públicas actuales en materia de seguridad, presentan problemas que se podrían explicar de la siguiente manera:

- a. **El soporte teórico y conceptual es insuficiente.** Existe en México y en el extranjero una amplia producción académica y profesional que ofrece un marco de análisis del que, en general, está desvinculada la política de gobierno. Los documentos oficiales donde se exponen los motivos de las normas, diseños institucionales, programas, estrategias y acciones tan sólo recurren a referentes normativos que no reflejan un conocimiento de la literatura especializada. Esta debilidad se manifiesta en la confusión general de conceptos como “seguridad nacional”, “seguridad interior”, “seguridad pública”, “seguridad ciudadana” y “seguridad humana”. Dada la inercia en esta confusión, se tiende a sobrecargar el concepto *seguridad nacional*, como si se tratara de una bolsa donde caben y deben ser contenidos todos los riesgos y amenazas, e incluso se ignora que el texto constitucional hace referencia expresa a la “seguridad interior”, a la “seguridad nacional” y a la “seguridad pública”, asignándoles a cada una de ellas un ámbito y responsables claramente definidos. De igual forma, la misma confusión aporta un margen máximo de intervención en favor del Estado (la seguridad nacional) mientras estrangula el control que pudieran ejercer la población y los ciudadanos sobre las funciones oficiales en beneficio de las instituciones (la seguridad humana y la seguridad ciudadana). Lo dicho incide en todo el conjunto de instituciones responsables de hacer cumplir la ley y de administrar justicia.
- b. **Las prácticas institucionales no se adecuan al marco constitucional de la seguridad y los derechos humanos.** En la práctica, el quehacer institucional guarda una relación lejana con los mandatos constitucionales que soportan las funciones de seguridad y justicia. La separación comienza por una idea de la seguridad lejana a su condición de garantía para la vigencia de todos los derechos humanos. La idea dominante pone a las instituciones en el centro de las políticas de seguridad, mientras el ciudadano queda al margen. Quizá es por eso que los índices de confianza institucional se mantienen mayoritariamente en valores negativos.
- c. **Las políticas en materia de seguridad pública y justicia se encuentran desvinculadas de los fines comunes que se buscan.** Las instituciones encargadas de la investigación del delito y de la procuración de justicia suelen dejar de lado la coordinación y cooperación entre instituciones que buscan garantizar seguridad pública a la sociedad. Los objetivos del Estado para garantizar la seguridad pública y la justicia no se encuentran en un marco de acciones nacionales de corto, mediano y largo plazo; por el contrario, con frecuencia se guían por objetivos a corto plazo con fines en algunos casos de carácter político o electoral, generando con ello mayor distanciamiento entre instituciones.
- d. **Las normas, diseños y prácticas están ajenos al marco especializado de atención a poblaciones de mayor riesgo o vulnerabilidad.** Los aparatos de seguridad y justicia reproducen patrones de discriminación que dan lugar a las más graves violaciones a los derechos humanos en contra de niños y niñas, mujeres, jóvenes, migrantes, gente en pobreza extrema, indígenas, personas con discapacidad e incluso contra los propios elementos o funcionarios de instituciones policiales y militares de los más bajos rangos. Se ha hecho común la victimización de estos grupos.
- e. **Los sectores relevantes para la seguridad y la justicia están fragmentados.** El quehacer convencional de la seguridad y la justicia las fragmenta entre sí, así como respecto de otros sectores públicos con los que debiera construir puentes de colaboración. La seguridad opera como política policial o militar, mientras que la justicia lo hace en la forma de castigo. En general, están ausentes los modelos que debieran insertarse, con la seguridad y la justicia, en estrategias integrales para revertir la exclusión. De ahí que las acciones de los aparatos de seguridad y de justicia muchas veces producen más

problemas, en tanto no se alinean con la atención a las causas profundas de la inseguridad, la violencia y la delincuencia. La irrefrenable expansión en el uso de la prisión y sus impactos para la profesionalización del crimen son ejemplo contundente de esta fragmentación. Impera en estos sectores una profunda desconfianza mutua que sólo obstaculiza la sinergia y la comunicación.

- f. **La prevención se ha desatendido.** La seguridad y la justicia en México han privilegiado el incremento legislativo de tipos legales y penas sobre la prevención, lo cual resulta particularmente grave pues no sólo no se ha abatido la impunidad sino que se ha desatendido prácticamente por completo el establecimiento de una política preventiva. El presupuesto público destinado al castigo y a la prevención está proporcionalmente desequilibrado en beneficio del primero. Parece ignorarse que el gasto en educación, salud y empleo, entre otros, es por sí mismo una inversión en la prevención. Ello denota desconocimiento de los métodos necesarios para en efecto lograr que desde esos sectores se abone a la construcción de comunidades seguras. Aunque en el discurso se habla cada vez más de la prevención, en los hechos ésta se ve limitada por una estrategia que pone las intervenciones policial y militar en el centro de las políticas. Cada vez con mayor frecuencia se emplea a las fuerzas armadas —antes que a las policías— en los casos que el Estado percibe como extremos. Esta centralidad de la fuerza militar parte del menosprecio del potencial de la prevención como estrategia eficaz para construir comunidades seguras. El hecho opera exactamente en sentido opuesto a la tendencia internacional dominante para atender contextos de alto riesgo.
- g. **Acciones y decisiones coyunturales y reactivas, sumadas a la ausencia de una visión integral y coordinada al corto, mediano y largo plazos.** Es necesario que las acciones y decisiones que se emprendan estén encuadradas dentro de una política pública general, formulada bajo principios de racionalidad e integralidad, que no sólo sea de carácter reactivo y con una visión de corto plazo, sino que tenga como premisa básica la prevención y contemple la atención y solución real de la problemática que presenta la materia en el corto, mediano y largo plazos.
- h. **Subordinación a cuestiones políticas personales, partidistas o electorales.** Las políticas públicas de seguridad y justicia y sus instrumentos de aplicación están frecuentemente influenciadas por intereses de partido. La formulación de políticas e instrumentos no funciona como punto de encuentro, consenso y soporte de decisiones de Estado. En lugar de promover una competencia productiva, los foros son capturados como recursos para la confrontación política, donde se explota la sensibilidad del público para crear auditorios a favor de unos y en contra de otros, lo que a su vez fragmenta a la sociedad. La confrontación entre partidos termina por reducir las posibilidades de la acción social colectiva, que ya es urgente.
- i. **Las relaciones civiles y militares enfrentan condiciones extraordinarias.** La organización política del país en la forma de república federal ha resultado ser mucho más un espacio de confrontación política y disputa por recursos públicos, y mucho menos una tierra fértil de gestación y consolidación de liderazgos capaces de promover el progreso que se requiere en materia de seguridad y justicia. El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el andamio institucional que debía organizar a todas las partes de la República en esfuerzos colectivos, homogéneos y coherentes. Lejos de encauzar las diferencias, catalizar los aprendizajes, canalizar las propuestas y consolidar los consensos, este foro se ha convertido también en arena para la disputa por el presupuesto. En el Informe de Fiscalización de la Cuenta Pública 2009, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación,

los dictámenes en torno al Sistema han sido sumamente negativos. Relegados a segundo plano la seguridad y el acceso a la justicia, los gobiernos federal, estatales y municipales mantienen confrontaciones interminables que acaban por neutralizar el liderazgo de cualquiera de ellos.

El empleo de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública y procuración de justicia, ambas ajenas al mandato que le es natural, está directamente asociado a la neutralización de los liderazgos civiles capaces de encabezar y consolidar exitosas políticas públicas de seguridad.

- j. **La corrupción e impunidad son severas.** Se han instalado en los aparatos de seguridad y justicia culturas institucionales que reproducen patrones extendidos de corrupción. El problema empieza desde sistemas de gestión de recursos y de procesos formalistas, sobrecargados y lentos que incentivan los desvíos, sumado a controles débiles o ausentes para sancionarlos. Es un problema que está en el diseño mismo de las instituciones y que no ha sido atendido con la voluntad y los instrumentos adecuados. Aunque las oportunidades para la corrupción e impunidad son aprovechadas por individuos, se construyen en ambientes institucionales que las propician o las toleran. Por ello, la corrupción e impunidad no se explican y mucho menos se resuelven reduciéndolas a un problema a nivel individual. Es un problema representado por conductas personales, sin duda, pero descansa sobre la mala calidad de los sistemas de control de la gestión de procesos y recursos. Si una institución no tolera la corrupción e impunidad, quien incurra en ella será disfuncional y, por ende, será sancionado. Tenemos en cambio muchos casos donde la resistencia a la corrupción e impunidad por parte de una persona o de un grupo hace a aquella o a éste disfuncionales dentro de la institución. Sin menoscabar el poder corruptor específico del crimen organizado, que es inmenso, lo cierto es que la propia corrupción e impunidad se han instalado como incentivo del quehacer cotidiano, en innumerables ocasiones contando con la participación de la ciudadanía, incluso como actor propiciatorio.
- k. **La metodología de las políticas públicas está marginada.** En general, la toma de decisiones está mucho más cercana a la intuición que a una metodología de políticas públicas convencionalmente aceptada. Se ensaya una y otra vez, a veces en un ciclo de reformas y contrarreformas, sin que se sigan procesos formales de diseño, diagnóstico, implantación y evaluación. Esta actuación, errática a su vez, colapsa la posibilidad de consolidar sistemas de rendición de cuentas para aprender del acierto y del error, donde se apliquen las consecuencias que correspondan. Desde esta dinámica se ignora la información empírica levantada con instrumentos técnicos y se sobrevalora la información disponible a través de la experiencia anecdótica.

La política de seguridad y justicia en México se compone tradicionalmente de una constelación infinita de decisiones aisladas cuyo impacto no puede ser evaluado de un modo técnico y objetivo, propio de políticas públicas modernas y democráticas. El problema empieza en que no tenemos certeza acerca de cómo las autoridades validan su propio quehacer, pues faltan los referentes públicos que expliquen por qué se hacen las cosas de una manera y no de otra.

- l. **La capacitación de vanguardia casi no existe.** En México se produce, desde al menos hace dos décadas, conocimiento especializado en reformas democráticas en seguridad y justicia. Con pocas excepciones, las estructuras institucionales continúan sin propiciar ni permitir la instalación de programas serios y duraderos para la capacitación a los

operadores de toda área y jerarquía. Lo anterior con vistas a crear incentivos para el desarrollo profesional en el marco de servicios de carrera que aseguren la promoción por mérito. Al día de hoy, el conocimiento parece ser garantía frecuente de crecimiento sólo cuando reproduce prácticas y patrones convencionales. No es así cuando se trata de conocimiento renovador, producto del contacto con las escuelas y experiencias de vanguardia, dentro y fuera de México.

- m. **La legitimidad se reduce.** La incapacidad generalizada de las políticas de seguridad y justicia para servir a la sociedad ha terminado por extender la desconfianza ciudadana hacia las instituciones. Un cúmulo incalculable de sucesos cotidianos revela la insatisfacción del gobernado en su contacto con las instituciones de seguridad y justicia. De ahí surgen valores y actitudes entre los funcionarios y los ciudadanos que reducen la interacción positiva. La desconfianza recíproca produce más desconfianza y el Estado no ha sabido cortar ese círculo vicioso. Peor aún, buena parte de los gobiernos ha optado por decidir y actuar sin la validación de la legitimidad ciudadana.
- n. **Domina una retórica de confrontación.** El discurso dominante define genéricamente una frontera entre “buenos” y “malos”, señalando a un enemigo interior. Lo anterior ha ocasionado que, cuando personas vinculadas a actividades delictivas llegan a ser víctimas de las mismas, y ven afectada su integridad física, su esfera patrimonial o su propia vida, las autoridades responsables de investigar tales delitos no hacen un mayor esfuerzo para determinar quiénes fueron los responsables y perseguir tales conductas. La lucha “se va ganando porque mueren más del otro bando”, porque se les persigue y acosa. Esta lógica de confrontación, propicia la radicalización de las posturas y la superficialidad en el análisis de la respuesta adecuada del Estado.
- o. **Avanza la violencia.** Una política renovada de seguridad y justicia no puede omitir el hecho de que la violencia se asume como código de relación y tiñe con roles de género las relaciones sociales: se contratan guardias personales, se forman grupos paramilitares para la defensa y ataque, las poblaciones pobres lanzan organizaciones armadas en los pueblos, los jóvenes en situación de marginación están sujetos a un mayor riesgo potencial de criminalizarse y de penetrar en las relaciones sociales. Estas expresiones de la violencia se ilustran en el abuso del alcohol y las drogas, así como en la agresividad entre varones jóvenes. En particular, es alarmante el aumento de violencia en contra de las mujeres, mismas que se encuentran en una situación de mayor riesgo y vulnerabilidad, lo cual ha originado, por ejemplo, que en el desarrollo de sus actividades cotidianas convivan con el miedo que genera la posibilidad de ser víctimas de asaltos, violaciones y otros atentados contra su integridad física y psicológica.

## 1.2 ¿Qué datos tenemos para describir el tamaño del reto de la seguridad y la justicia?

La solución de un problema comienza por su adecuada definición. A su vez, la fuerza de tal definición depende de la calidad de la información en que se basa. La debilidad en las aproximaciones —técnicas y metodológicas— a las políticas de seguridad y justicia ha limitado las definiciones claras de los problemas, en buena medida por no haberse generado las fuentes idóneas de información. Esto es, al pronunciado incremento en el gasto público en el sector no le ha correspondido una inversión decidida en información. También es necesario destacar que los esfuerzos independientes por construir información enfrentan aún limitaciones importantes. En comparación con otros países, México está todavía lejos de contar con una plataforma de información empírica suficiente.

Sin embargo, también se debe reconocer que hoy en día y gracias al trabajo de la academia, de los medios de comunicación, de la sociedad civil y de las autoridades, hay más información disponible con respecto a la inseguridad, la delincuencia y la violencia. Con base en la combinación de esas fuentes, es posible hacer una caracterización relevante de muchos de los problemas identificados.

Para empezar, entre los mismos destaca justamente la diferencia de interpretaciones respecto de su dimensión, precisamente a partir de la diversidad de fuentes:

1. Entre 1997 y 2010, el promedio diario de delitos federales denunciados pasó de 200 a más de 350; mientras los del fuero común pasaron de 4 mil a 4,500.
2. Menos del 5% de los delitos denunciados son objeto de un proceso penal.
3. Los homicidios dolosos que se presumen vinculados al crimen organizado crecieron de menos de 3 mil en 2007 a más de 15 mil en 2010.
4. De acuerdo con la estadística oficial (Sistema Nacional de Seguridad Pública), la tasa de homicidios dolosos que estaba presentando un decremento sostenido entre 1997 y 2007, lapso en que disminuyó de 19 a 10 por cada 100,000 habitantes, en los últimos tres años ha crecido desmesuradamente llegando a cifras superiores a las de 1997. En estos tres años también han aumentado exageradamente los robos a banco y los secuestros, que se han triplicado en ese lapso, así como las extorsiones.
5. Además, se reporta un proceso de crecimiento y dispersión de la violencia asociada a la delincuencia organizada con incrementos de homicidios equivalentes hasta al 170% en solo dos años (2009 y 2010) en algunos municipios. En el 2007 sólo 53 municipios tenían al menos una ejecución mensual en promedio; para 2010, 200 municipios cumplen esa condición. Esta violencia pasó de concentrarse en 17 municipios en 2008, a 24 en 2010.
6. Las organizaciones delictivas del narcotráfico están diversificando sus operaciones, incursionando en extorsión, secuestro, robo a bancos y robo de vehículos con violencia, cuatro delitos con crecimiento pronunciado de 2004 a 2010.
7. La tasa nacional promedio de victimización nacional se sitúa en alrededor del 11.5%; sólo se denuncian uno de cada cinco delitos y del total de averiguaciones previas iniciadas solamente se consignan el 5%.
8. Durante la última década, el porcentaje de personas que percibió aumento de la inseguridad osciló entre el 40 y el 60% aproximadamente, pero las más recientes encuestas elevan la cifra a 80%.
9. En 2011, 6 de cada 10 mexicanos creen que la delincuencia organizada está ganando la lucha al gobierno.
10. Las autoridades federales, policiales y militares mantienen un crecimiento pronunciado tanto en las quejas por violaciones a derechos humanos como en las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
11. La distribución policial es altamente irregular en el país, de manera que 20 entidades reportan déficit y 12 superávit, con respecto al estándar de 2.8 policías por cada mil habitantes.

12. Mientras la mayor parte de los estados y los municipios reportan grave rezago en la certificación policial, encuestas independientes ubican por debajo del 15% el nivel aceptable de confianza hacia la policía. Información oficial destaca que el porcentaje de los miembros de las policías estatales capacitados se mueve entre un rango máximo de 40% y mínimo igual a 0.
13. Del total de la población penitenciaria, cuatro de cada diez no han sido condenados. De 429 centros de privación de la libertad, 48 tienen sobrepoblación que, por ejemplo en el caso del Distrito Federal, equivale a más del doble. Los homicidios en prisión, los motines y las fugas de reos son hechos cotidianos.
14. Las encuestas nacionales de adicciones muestran importantes incrementos en el consumo de marihuana y cocaína. En México, el consumo de drogas pasó del 3.33% en 1998 al 6.8% de la población de 12 a 65 años de edad en 2008. Empero, la ponderación precisa del problema comienza por entender que el 81% de la población no consume drogas, sólo el 14% está expuesto a ellas, 5.2% las consume sin signos de dependencia, y sólo el 0.6% requiere ayuda especializada.
15. En términos absolutos, los recursos disponibles para la seguridad pública de conformidad con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, crecieron entre 1998 y 2011 el equivalente a casi un 350 por ciento.
16. Cálculos recientes con respecto al presupuesto asignado a las secretarías de seguridad pública y las procuradurías generales de justicia, comparado con la población y la violencia en cada entidad federativa, no permiten establecer una relación coherente entre las diversas variables. Es decir, no necesariamente se destinan más recursos donde hay más violencia.
17. En el 2010 se reportó un subejercicio equivalente a más del 20% por parte de los Estados, del total de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
18. Las encuestas del Banco de México validan la percepción de que uno de los principales frenos a la economía es la inseguridad.
19. En México, un alto número de personas participan en el crimen organizado, moviendo capitales que se han llegado a estimar hasta en 29 mil millones de dólares al año. Entre 2006 y 2008, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remitió denuncias que se suponen por presunto lavado de dinero equivalentes al 8% del dinero sucio en circulación en el país. Además, se ha estimado que el 10% del sistema financiero mexicano opera con dinero proveniente del narcotráfico. Algunos funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos, han estimado que los movimientos de tráfico de drogas de las organizaciones que operan en los Estados Unidos, generan utilidades ilícitas hacia México de entre 17 y 38 mil millones de dólares.

## **2 La meta: una política integral en materia de seguridad.**

El consenso es abrumador: México precisa de un cambio de paradigma en las políticas públicas de seguridad y justicia con auténtico fundamento democrático. La propuesta hacia el cambio se apoya en los siguientes criterios rectores:

- a) **Primacía del régimen constitucional de los derechos humanos.** El más importante instrumento de racionalidad y control sobre las políticas de seguridad y justicia y sus instrumentos de implantación son los derechos humanos. Cualquier acción del Estado que tienda a vulnerarlos es, en sí misma, contraria a los fines de la seguridad y la justicia en democracia, en tanto ellas son parte de las prerrogativas fundamentales de ser humano.
- b) **Orientación hacia la seguridad humana.** Las políticas de seguridad y justicia deben ser contextualizadas en las coordenadas de la seguridad humana, alineándolas al fin último de contribuir a garantizar las condiciones para el pleno desarrollo humano, basado a su vez en el pleno ejercicio de los derechos y las libertades, y el responsable cumplimiento de las obligaciones. Desde esta perspectiva de interacción entre varios derechos resulta conveniente el uso del concepto de seguridad ciudadana, el cual permite recolocar precisamente al ciudadano, entendido en sentido amplio, en el centro de todas las acciones por la seguridad y la justicia.
- c) **Racionalización del uso de la fuerza.** El respeto por la vida humana debe ser un valor prioritario en la política de seguridad y justicia. Para este fin, los instrumentos de implantación de esta política deben respetar de manera escrupulosa los principios y las normas internacionales y nacionales de uso de la fuerza y las armas, todos los cuales ordenan la regularización de su empleo mínimo y, sólo como excepción, el uso máximo de ellas. Cualquier acción del Estado que invierta esta fórmula es en sí misma contraria a los fines de la seguridad y la justicia en democracia.
- d) **Fortalecimiento del liderazgo civil.** La seguridad y la justicia en democracia deben funcionar bajo el control de la autoridad civil, misma que debe garantizar un soporte amplio de legitimidad política, al tiempo de invertir el máximo posible en el desarrollo de sus capacidades técnicas. La autoridad civil debe asumir su responsabilidad de cumplir con los fines de la seguridad y la justicia. La intervención militar debe ser excepcional y restringida al máximo posible y, en todo caso, sujeta a controles que aseguren la preeminencia del régimen constitucional de los derechos humanos.
- e) **Primacía de la prevención sobre el control.** Toda medida previa que reduce los riesgos de un evento que contraviene los fines de la seguridad y la justicia es más útil, eficaz y eficiente que aquélla que busca controlar los daños consumados. El nuevo equilibrio debe al menos buscar que sea equiparable el gasto público dedicado a la prevención que el destinado al control. Debe priorizarse el desarrollo de estrategias modernas de prevención que promuevan conductas tendientes a la reducción de riesgos. A su vez, la mejor prevención es la que fortalece la cohesión social y, en esa medida, revierte la exclusión.
- f) **Integralidad de la política.** La seguridad y la justicia deben abandonar el enfoque sectorial y ser articuladas en el marco de modelos integrales de política pública que sumen y equilibren las capacidades del Estado. La fragmentación engendra contradicciones que no sólo abonan a la ineficacia y la ineficiencia, sino además genera resultados contraproducentes. Los municipios, los estados y el gobierno federal deben terminar con el funcionamiento de sus gabinetes como sectores en constante competencia política, y experimentar un diseño que garantice la interacción colaborativa y coordinada de cada secretaría, y entre éstas y los diversos poderes del Estado. La integralidad de las políticas une a distintos actores e instituciones en ruta hacia objetivos comunes.
- g) **Transversalidad.** La transversalidad permite que todas las esferas y áreas involucradas se apropien de enfoques y criterios similares. La transversalidad identifica a las partes más

allá de las fronteras institucionales. La política de seguridad y justicia debe trascender las fronteras institucionales para emprender su labor hacia fines comunes.

- h) **Coordinación y subsidiariedad.** El terreno idóneo para entender y resolver los problemas de la seguridad y la justicia es el local. Los municipios son el espacio clave y el primer frente de solución. La mejor seguridad y justicia es la más cercana a los problemas de la gente y sus comunidades. La reconstrucción del tejido social sólo es posible ahí donde el mismo se ha desgarrado. A mayor distancia entre la toma de decisiones de las instituciones responsables y el terreno donde están las dificultades, menor es la eficacia y eficiencia de aquéllas. Los estados y la federación deben desplegar un apoyo decidido hacia la construcción de las mayores capacidades municipales posibles, de manera que ese espacio funcione como cinturón de contención de conflictos que, encauzados principalmente mediante la prevención, eviten el crecimiento de los delitos. Esto supone la máxima cooperación y coordinación nacional de forma que los límites territoriales y jurisdiccionales sean una oportunidad y no un obstáculo. Es necesario entonces reforzar el Municipio y no eliminar sus capacidades, sino entender lo que puede aportar en materia de seguridad pública y justicia administrativa.
- i) **Metodología para la definición de políticas públicas.** Las políticas de seguridad y justicia y sus instrumentos de implantación no pueden operar bajo criterios dominados por la mera intuición o siguiendo usos y costumbres. Es imperativo soportar tales criterios en la metodología de las políticas públicas, que centralicen la calidad de la información, el diagnóstico y la evaluación. Además, debe explotarse al máximo la vinculación entre la toma de decisiones y el conocimiento científico y técnico. Las decisiones deben aprovechar la experiencia en el terreno, contextualizada en marcos de referencia especializados. La mejor opción es el balance de los distintos recursos del conocimiento.
- j) **Desarrollo de un enfoque funcional.** Las políticas de seguridad y justicia deben eludir las posiciones extremas del debate público para favorecer un enfoque funcional que permita asegurar, mediante una gestión de calidad, la operación de las instituciones en cumplimiento de los mandatos y límites legales. El principio de funcionalidad debe ser traducido en opciones programáticas que vinculen los fines de la seguridad y la justicia y las acciones para lograrlos, mediante criterios técnicos y modernos de eficiencia. En todo caso, se debe responder a las siguientes preguntas: ¿cuál es la opción regulatoria, institucional y operativa que se acerca más a la meta? y ¿cuál la que más se aleja? La justificación o invalidación de las opciones debe girar en torno a su funcionalidad, no a posiciones extremas y reduccionistas.
- k) **Compromiso responsable de los partidos políticos.** Las políticas de seguridad y justicia deben prevalecer frente a intereses partidistas, de lo contrario seguirán en buena medida desacreditadas y apartadas del Estado de derecho. Todos los actores políticos e institucionales deben hacerse responsables de sumar sus proyectos de partido a la construcción de una auténtica política pública de seguridad y justicia. Es necesario mejorar los mecanismos formales que así lo garanticen. Pero nada será suficiente si no existe compromiso y voluntad por parte de todos los actores. Ésta es, en sí misma, condición *sine qua non* de toda la propuesta.
- l) **Máxima rendición de cuentas y transparencia.** Desde la acción pública más simple hasta la decisión de mayor peso y trascendencia, todas deben ser justificadas sin excepción y sujetas a la mayor transparencia posible. La rendición de cuentas debe introducirse en la forma de un principio operativo que asegure las consecuencias del buen

y el mal desempeño, así como el aprendizaje institucional. A su vez, las propias instituciones deben buscar la máxima transparencia para fortalecer la rendición de cuentas y sembrar confianza y legitimidad social. El mejor modelo es la vía doble de fortalecimiento de instrumentos de rendición de cuentas: interno y externo a las instituciones. De ahí que la sociedad debe tender hacia mecanismos participativos que fortalezcan su impulso a la justificación pública del quehacer institucional.

- m) **Evaluación constante y responsable.** Las acciones que se emprendan para lograr una política integral en materia de seguridad pública requieren de mecanismos que permitan su evaluación constante y responsable para identificar oportunamente las prácticas positivas y negativas para que con ello se realicen los cambios necesarios que garanticen la implementación segura y efectiva de la política integral en materia de seguridad pública.
- n) **Atención prioritaria a quienes enfrentan mayor riesgo y vulnerabilidad, así como centralidad de la política de género.** La seguridad y la justicia deben aliviar la discriminación y llevar al centro de la agenda el bienestar de los grupos que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad, así como de los funcionarios que también están en el mayor riesgo, tal como es el caso de los policías y los soldados.

El contexto actual de la violencia en el país recrudece la situación de las mujeres víctimas de violencia por dos razones: en primer lugar, se incrementa el riesgo de que niñas y jóvenes sean víctimas de violencia sexual, además de que la extensión de la violencia como código de fuerza y control social exacerba su uso en las relaciones familiares, donde las mujeres resultan más vulnerables; en segundo término, la proliferación de armas – principal factor de contagio de la epidemia de la violencia armada– multiplica las oportunidades para usarlas en conflictos familiares o de pareja.

La política de seguridad y justicia en materia de género debe incluir: 1) decisiones presupuestarias para instrumentar actuaciones a favor de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, de conciliación de la vida familiar y laboral, y de igualdad de oportunidades; 2) fortalecer la coordinación entre gobierno y sociedad civil para desarrollar, gestionar y establecer modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género, integrando en todos los sectores enfoques de derechos humanos de las mujeres, cohesión social, desarrollo humano y ciudades seguras; 3) desarrollar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia) ; 4) fortalecer el papel de coordinación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y 5) armonizar la legislación civil y penal, eliminando cláusulas discriminatorias, prestando atención a la regulación de los tipos penales en materia de libertad psicosexual, derechos sexuales y reproductivos, integridad familiar, libre desarrollo de la personalidad, vida e integridad corporal.

### **3 ¿Quiénes deben ser los actores del cambio?**

#### **3.1 Corresponsabilidad de todos los actores sociales.**

Es prioritaria la celebración de un pacto político y social de base amplia que permita reorientar a nuestras instituciones de seguridad y justicia para hacer frente a la crisis de violencia que enfrenta el país. Este pacto es condición para cualquier reforma profunda en el sector, por lo que ningún actor social debe quedarse al margen.

La responsabilidad de garantizar la seguridad es jurídica y políticamente el deber del Estado mexicano en su conjunto, en cada ámbito de gobierno. La política a seguir debe estructurarse con un horizonte nacional, pero anclada en la vida local de las comunidades y diseñada a partir de la diversidad de la vida a lo largo del territorio. Todos los presidentes municipales —y, en particular, quienes gobiernan los municipios más poblados o más violentos del país— tienen una responsabilidad histórica en este proceso y al asumirla deben ser apoyados de manera decidida por los gobiernos estatales y federal.

Como antes se expresó, los actores institucionales, sectoriales y partidistas deben subordinar sus decisiones a favor del interés nacional para que la diversidad política sea un factor de cambio y no de estancamiento. La politización de la seguridad y de la justicia es el riesgo mayor que enfrentamos en esta crisis.

Cada líder del poder público tiene una responsabilidad especial: el Congreso de la Unión y los de las entidades, los poderes judiciales en el ámbito de sus atribuciones, los organismos autónomos de derechos humanos, de transparencia —y manejo de archivos—; el Consejo Nacional contra las Adicciones, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y otros órganos de coordinación. El esfuerzo por colocar a la persona en el centro de la política de seguridad y justicia no puede ser sólo de las instituciones gubernamentales. Todos los actores sociales compartimos la responsabilidad de aplicar nuestro trabajo y liderazgo para sostener un esfuerzo de largo aliento. Los líderes económicos del país también juegan un papel fundamental para sostener el impulso hacia el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Es indispensable que los legisladores recaben, escuchen, analicen y debatan los planteamientos de la sociedad acerca de la seguridad y la justicia, como elementos de primera importancia para la preparación de iniciativas y dictámenes y la correspondiente deliberación. Una vez desarrollado el proceso de amplia consulta y analizadas las diversas opiniones, la adopción de nuevas normas corre a cargo del Poder Legislativo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y bajo su exclusiva responsabilidad.

Los jueces deben conducir los procesos y resolver las controversias con estricto apego a la ley, motivando y fundando sólidamente sus determinaciones. En este desempeño es absolutamente indispensable que actúen con plena independencia de cualesquiera instancias del poder público y de sectores sociales o de particulares. Es preocupante que se pretenda interferir, orientar o predeterminar las decisiones judiciales, como ha ocurrido en ocasiones, sin perjuicio de que los juzgadores rindan cuentas y asuman la responsabilidad que les corresponda, en su caso, conforme a la ley.

La sociedad debe hacer escuchar sus opiniones, destacar los problemas existentes y exigir las soluciones respectivas en materia de seguridad y justicia. No siempre surge y persiste la exigencia de solución, inclusive frente a problemas de extrema gravedad y visibilidad. Se corre el riesgo de observar éstos con resignación o indiferencia, en perjuicio de la oportuna y adecuada solución a cargo de las autoridades.

Los medios de comunicación, la academia y la sociedad civil deben encontrar la manera de dirigir el impulso de nuestras comunidades para avanzar hacia la plena capacidad de los ciudadanos para convertirnos en agentes de cambio. En este contexto, las instituciones de educación, en particular las de nivel superior, deben asumir su responsabilidad social y

contribuir en el ámbito de las atribuciones que les son propias a la solución de los problemas en materia de seguridad y justicia, generando esquemas de vinculación con la sociedad y el estado para la investigación, desarrollo de contenidos educativos y mecanismos participativos coherentes con el perfil de la nueva política de Estado en seguridad y justicia a la que se aspira.

Finalmente, la política nacional debe articular los esfuerzos disponibles de la cooperación internacional para capitalizarla de la mejor manera posible.

### **3.2 Responsabilidad de instituciones democráticas fuertes y transparentes.**

El impulso de la transparencia y la rendición de cuentas es el primer y más importante factor de transversalidad a consolidar entre los diversos sectores implicados en la política de seguridad y justicia. El momento excepcional de violencia que atraviesa el país debe ser tomado en cuenta no para claudicar en la consolidación de nuestras instituciones sino para fortalecerlas a través de los mecanismos idóneos de gestión y toma de decisiones, propios de una sociedad democrática. En este contexto, pocas medidas tendrían un impacto tan adverso a la generación de la confianza ciudadana como el debilitamiento de los órganos garantes del derecho de acceso a la información y la sujeción de éste a supervisiones o controles inaceptables.

La transparencia es un componente indispensable de desarrollo institucional pero, sobre todo, una herramienta de generación de confianza y construcción de relaciones y sinergias productivas con la comunidad. A pesar de un impulso decidido para generar y fortalecer mecanismos de acceso a la información y transparencia en el pasado, se observa un declive en la voluntad política para fortalecer estas herramientas, pretextando que, de ejercerse en toda su amplitud la transparencia y el acceso a la información, se debilita la eficacia de las instituciones. Ello obedece a dos causas principales: primero, la rendición de cuentas mediante el acceso a la información se considera un ámbito excepcional en el caso de la seguridad pública, por la sola materia de la función ejercida, y, segundo, aún no se cuenta con los mecanismos de gestión de información —en las instituciones de seguridad y justicia— que permitan a la ciudadanía acceder a datos puntuales, veraces y oportunos de forma sistemática y periódica. Como consecuencia de estos dos factores, el cumplimiento de las instituciones de seguridad y justicia con los deberes de transparentar el ejercicio de sus funciones es relativamente escaso, en particular en aspectos cualitativos de la gestión institucional.

Cualquier estrategia de reforma de los sectores de seguridad y justicia debe hacerse cargo de las condiciones actuales en las que se conducen los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Las acciones concretas que se pueden emprender en estos dos campos son las siguientes:

1. Es fundamental que el Sistema Nacional de Seguridad Pública ejerza sus funciones para aprobar lineamientos sobre información pública de oficio e incorpore los ejes del proceso de rendición de cuentas institucional, incluyendo —pero no limitándose a— el ingreso, ascenso y separación de personal en las instituciones; el diseño y la eficacia de mecanismos de capacitación; los registros administrativos en materia de actos de autoridad especialmente sensibles a los derechos, como detenciones o uso de la fuerza; y la gestión de información a través de áreas de comunicación, transparencia y centros de control.
2. Es importante que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se valga de lineamientos para la adopción de parámetros en la recolección, acopio, manejo y disposición de datos personales de ex funcionarios, detenidos y procesados, así como de víctimas y testigos.

3. Los mecanismos de incentivos financieros (el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal o el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal) para las áreas de seguridad y justicia deben integrar un componente de desarrollo en las áreas de transparencia, acceso a la información y operación de registros administrativos. Este mecanismo puede incentivar la creación de indicadores estratégicos.
4. Es preciso analizar las cláusulas de reserva por mandato de ley, a efecto de que únicamente puedan ser invocadas para salvaguardar el debido desarrollo de los procedimientos que se encuentren en marcha, la intimidad de las personas y sus datos personales, sin que puedan utilizarse para impedir que se proporcione información sobre las cifras relacionadas con la seguridad pública y la procuración y administración de justicia.
5. Todas las instituciones de seguridad y justicia deben fijar prioridades y metas de desempeño y orientar los recursos institucionales al cumplimiento de ellas. En particular, deben establecerse registros interinstitucionales que permitan dar seguimiento a un mismo patrón de hechos, a través de la policía y la justicia penal. Este mecanismo debe conducir a la elaboración de un perfil de flujo de casos en todas las instituciones, con lo que permitirá anticipar las cargas de trabajo esperadas, priorizar de acuerdo con la política criminal adoptada y rendir cuentas al público sobre estos procesos.

#### **4 Las acciones del cambio.**

##### **4.1 Un proceso de diagnóstico amplio y participativo.**

La política de Estado en materia de seguridad y justicia enfrenta retos enormes de diseño y de combate a la corrupción, la impunidad y la violencia. La crisis en estos asuntos es una oportunidad para transformar el ejercicio del poder público y fortalecer nuestras instituciones.

El primer componente de una política de Estado en esta materia debe ser contar con un diagnóstico amplio, transparente y participativo. Ninguna herramienta es tan poderosa en este proceso como la creación de información oportuna y precisa sobre los trabajos en los diversos subsistemas de la seguridad y la justicia penal. El reto no es menor en el actual contexto institucional, en vista de las fragmentadas fuentes de información oficial que permiten observar el comportamiento de los sistemas de seguridad y de justicia. Los sistemas de información a los que debemos aspirar permitirán no sólo generar un diagnóstico necesario, sino propiciar la continua evaluación del resultado de las decisiones.

La producción de información, en este contexto de reconfiguración del sector, debe impulsar una visión integral y fortalecer los diversos componentes del sistema en su conjunto. No se obtendrán resultados positivos si se atiende solamente uno de los componentes de esta compleja red de instituciones.

Conducir la transición para que la seguridad y la justicia adquieran un perfil auténticamente democrático debe someterse a la más alta responsabilidad política; sólo así podría establecerse un adecuado enlace entre los diversos secretarías de Estado, cuya participación es clave en este proceso, como son, entre otros, los de seguridad pública, educación pública, salud y desarrollo social, así como el titular de la Procuraduría General de la República. Del mismo

modo, debe existir un diálogo adecuado con los poderes federales y organismos autónomos. En sus esferas de competencia local, lo mismo es de sugerirse respecto de los gobiernos locales.

Existen ya diversas instancias que permiten enfrentar el problema de la coordinación. Debe emplearse el foro del Consejo Nacional de Seguridad Pública como un mecanismo para el ejercicio de las facultades concurrentes respecto de la función de seguridad con los jefes del poder ejecutivo de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y sus comisiones, que han comenzado a jugar un rol activo en estos temas. Éstos pueden constituirse en foros propicios para impulsar los consensos y acuerdos de acción necesarios en las áreas de mayor relevancia.

Las instituciones se fortalecen promoviendo la creación de comunidades profesionales donde los servidores públicos puedan intercambiar experiencias e identificar buenas prácticas para la solución de problemas comunes. Este diálogo se ha visto coartado, en el caso de las instituciones de seguridad, por una desproporcionada sustitución de los operadores. Este componente de mutuo aprendizaje es central en el desarrollo de las capacidades técnicas más urgentes.

#### **4.2 Reforma fiscal que garantice el flujo de recursos para un programa nacional amplio.**

Ningún proceso de reforma en las áreas de seguridad y justicia puede conducirse adecuadamente sin una política financiera sostenible, responsable y de largo aliento. Para ello se proponen los siguientes criterios directamente aplicables que tienden a la implantación del marco normativo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyos lineamientos en materia de presupuesto por resultados aún no se han logrado establecer.

Uno de los obstáculos más importantes para cerrar el ciclo de la rendición de cuentas y la responsabilidad hacendaria pasa por la impostergable reforma que dote de verdadera autonomía a la Auditoría Superior de la Federación. Es necesario que los órganos fiscalizadores, tanto federales como locales, no dependan de ninguno de los tres poderes públicos pero que sean responsables de sus actos. Fortalecer sus facultades constituirá un elemento útil en la lucha contra la irresponsabilidad de los servidores públicos y la de todo aquel que reciba recursos públicos para su manejo, contra la corrupción y la impunidad.

Conforme a algunas fuentes, el gasto público en los sectores de seguridad y procuración en el ámbito federal casi se habría duplicado desde 2007, pasando de 66,031 a 115,825 millones de pesos en 2011. El acelerado crecimiento presupuestal para las áreas de la policía y el poder judicial, que implica un estimado de cerca de 300 pesos *per cápita*, sería incompatible con la participación de 100 pesos *per cápita* en el sistema de procuración de justicia, que incluye además a la policía de investigación. Este ejemplo puede servir para ilustrar la común tentación de enfocar el desarrollo institucional solamente en una de las áreas relevantes para el combate de la corrupción y la reducción de la violencia. Es importante que exista una adecuada distribución presupuestal entre los recursos que se destinan a los aspectos relacionados al castigo a las actividades ilícitas, y aquellos que correspondan a una política de prevención.

Además, como parte del ciclo de las políticas públicas, es fundamental que las instituciones adopten un programa de acción donde las metas sean realizables de acuerdo con sus capacidades institucionales, planteadas anualmente, estén sujetas a evaluaciones adecuadas de resultados —sin generar incentivos cuantitativos perversos— y que conduzcan a los grandes objetivos de la política pública en esta área. Para ello es necesario mejorar la capacidad de gestión en las instituciones, con miras a permitir un uso adecuado de recursos y proyectos.

Como otro paso dentro del gran esquema de la rendición de cuentas, la responsabilidad hacendaria requiere que las metas e indicadores dispuestos por las instituciones se vinculen directamente con los mecanismos de responsabilidad, no solamente individual de los funcionarios, sino en especial la responsabilidad política de los titulares de las áreas involucradas.

Es indispensable establecer, con intervención de las instancias oficiales competentes, una metodología técnica para fijar los criterios de evaluación de desempeño, eficacia, eficiencia, economía y calidad, que aludan no sólo a las metas inmediatas de la gestión diaria en las instituciones, sino a las grandes metas que nuestro país demanda en los ámbitos de la seguridad y de la justicia.

En el mismo sentido, la ejecución del presupuesto por resultados implica la transparencia, el acceso a la información y el control de riesgos como componentes indispensables del proceso de planeación estratégica. En este proceso de planeación las dependencias deberán ser responsables no sólo de la determinación de metas administrativas sino, de forma muy concreta, de estipular los objetivos estratégicos a los que se dirige la política de seguridad — resultado de un diagnóstico amplio y participativo que sirva como línea de base para la fijación de dichas metas—. Del mismo modo en que las metas deben fijarse a través del diagnóstico participativo, su consecución debe también ser el objeto de una medición participativa y transparente, empleando los insumos de la sociedad civil —por ejemplo, los que se generen a través de los observatorios ciudadanos en la materia—.

Los indicadores empleados en la gran estrategia de la reforma de la seguridad y la justicia, aplicables a la responsabilidad hacendaria también, deben mantener siempre los mismos parámetros: ser mensurables, claros y objetivos.

La responsabilidad hacendaria debe transmitirse también a las entidades federativas, en particular a través del ejercicio de fondos federales —que ya existen— dedicados a la materia de seguridad, pero vinculándose con la ejecución de los resultados definidos. Para ello, de nueva cuenta, el ejercicio de las funciones de auditoría en el Consejo Nacional de Seguridad Pública resulta necesario. Del mismo modo, debe insistirse en que si existiera un combate frontal a la corrupción pública y privada el Estado mexicano contaría con mayores recursos para inversiones sociales urgentes en el país.

### **4.3 Desarrollo de la política criminal.**

Resulta indispensable que la justicia penal se coloque en su justa dimensión respecto de la política social. Es inaceptable que se recarguen en la justicia penal expectativas que corresponden más bien a la justicia social. Esperar que el sistema de justicia penal resuelva por sí solo la problemática compleja del delito es ilusorio. El papel de la justicia penal en nuestra sociedad debe adoptar una perspectiva multifactorial del crimen, de modo que las diversas instituciones del Estado se alineen para avanzar con el fin común de reducir las condiciones que propician la delincuencia.

El populismo penal en toda América Latina ha fracasado. El factor disuasivo de la justicia penal no radica nunca en las sanciones que se escriben en el texto legislativo. La disuasión de la justicia penal yace en su eficacia y en la ejecución de las penas. Una política que enfatiche las largas sentencias de prisión nunca ha tenido más efecto que saturar el sistema penitenciario a costos hacendarios y humanos injustificables. El sistema de seguridad y de justicia debe atacar los factores de la violencia y la criminalidad, impulsar la resolución del conflicto social que

frecuentemente antecede a la violación de la ley penal, y garantizar la efectiva sanción de los responsables de delitos.

Además de su necesaria reconfiguración para adoptar parámetros de proporcionalidad y razonabilidad, la justicia penal debe enfrentar el reto de abatir las vías informales que obstaculizan su operación. Es bien sabido que además de la ausencia de controles que se rigen en el momento de violar la ley, existen mecanismos disponibles para subvertir la acción jurídica mediante la corrupción por dinero o por poder. El sistema de justicia debe aspirar a su eficacia también en estos casos.

Cualquier proceso de transformación de la justicia penal debe ir encaminado a la generación de confianza en las instituciones y a promover un proceso de cohesión social. En el contexto inmediato, además de emprender una profunda revisión de nuestras instituciones, se sugieren los siguientes pasos:

1. La agenda de seguridad y de justicia debe asumir la responsabilidad de administrar su carga de trabajo y determinar prioridades.
2. La política criminal debe enfocarse a la prevención del delito, al abatimiento de la impunidad, a reducir el número de muertes y de lesionados, a la preservación de la libertad y la integridad de las personas y a la defensa de sus derechos patrimoniales. Éstos deben ser el objetivo de una estrategia nacional.
3. El Estado debe orientar su política a obstaculizar la participación en las redes criminales mediante una fuerte estrategia de prevención.
4. Debe fijarse como meta el fortalecimiento del sistema de justicia penal y de policía, en particular de investigación, para que su función recupere sentido en una sociedad democrática. Es necesario detener la lógica de lealtad al superior jerárquico por encima de la lealtad a la ley y al sistema de justicia, objetivo intrínsecamente vinculado al montaje de robustos sistemas de rendición de cuentas.
5. La política criminal nacional debe poner sobre la mesa la relación funcional entre las entidades federativas y la federación en el control del crimen; debe abrir la discusión sobre la racionalidad de las sanciones que imponen las leyes penales en la actualidad; debe aspirar a limpiar la legislación penal de conductas cuya gravedad hace cuestionable el empleo de la *ultima ratio* (razón última) de la acción estatal; debe pronunciarse explícitamente sobre el tratamiento de los jóvenes en conflicto con la ley, de modo que las sanciones mínimas y máximas se racionalicen a lo largo del territorio para este estrato social.
6. Ninguna política integral puede desentenderse del cumplimiento cabal de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Hasta el momento, salvo en algunos puntos muy escuetos, estas sentencias no han sido cumplidas. La investigación de los delitos, la protección de víctimas, la reparación del daño y el control democrático de las policías y miembros de las fuerzas armadas son medidas, simple y llanamente, impostergables.

## **4.4 Prevención y recuperación del espacio público.**

### **4.4.1 Los principios de la política de prevención.**

Es necesario emprender el camino de la seguridad, la convivencia y la cohesión social, reiterando la urgencia del establecimiento de una política integral y progresista de la prevención. Esto es, que busque darle el debido peso y colocar en su justa dimensión cada uno de los enfoques que deberían componerla:

- **El empleo de la fuerza pública**, con apego absoluto al Estado constitucional democrático de derecho, debe estar presente como un instrumento indispensable de la lucha contra la delincuencia, especialmente la delincuencia organizada.
- **El enfoque del desarrollo humano**, en tanto que coloca en el centro de su atención a toda víctima real o potencial de cualquier acto delictivo, en lo particular, y que de manera más amplia busca la protección de las libertades básicas contra los riesgos graves y previsibles que las amenazan. Es decir, debe procurarse aumentar la seguridad humana y ciudadana de las personas.
- **El enfoque de la prevención social de la violencia y la delincuencia** que busca promover la generación de una cultura de la prevención para incidir sobre los contextos de riesgo —sociales, económicos, demográficos, urbanos y jurídicos— que propician o agravan la violencia y la actividad delictiva. En dichos contextos se pretende que la prevención contribuya a modificar la estructura de comportamientos de la sociedad, así como los valores culturales, donde en especial se promueve un ejercicio proactivo de la ciudadanía en la generación de entornos equitativos, habitables, seguros y libres de violencia.

### **4.4.2 Control de adicciones.**

Es necesario llevar a cabo un gran debate con los diversos sectores sobre el enfoque prohibicionista al consumo de drogas. El adicto es un enfermo, no un delincuente. Sin embargo, en este campo como en otros pertinentes a la política de seguridad y justicia, se incorpora el control de adicciones con un enfoque policial preponderante. La mayor parte de la evidencia disponible relaciona la intervención policial convencional punitiva contra las drogas, con mayores índices de violencia.

El control de las adicciones debe enfocarse como un problema de salud pública y seguridad social que reconoce diferencias entre las drogas y sus riesgos; su foco de atención es la persona y no la sustancia y busca evaluar la política por el beneficio que representa para el individuo y la comunidad y no sobre indicadores de detenciones, incautaciones o destrucción de cultivos y drogas como fin último; considera que la dependencia es una enfermedad y por lo tanto la cárcel no es la respuesta y define sus acciones en función del beneficio para la comunidad y su seguridad sopesando las consecuencias no intencionadas que incluyen a la violencia que pueden generar.

La atención a las adicciones debe de estar centrada en la prevención y el diagnóstico temprano, el tratamiento oportuno, la prevención de recaídas y la reincorporación social incluyendo el control de la disponibilidad de las sustancias

La estrategia actual dirige más esfuerzos y presupuesto al control de la oferta que a la reducción de la demanda, por lo que hay mucho camino por recorrer. Debe reforzarse la lucha contra el estigma que lleve a que la población comprenda que las adicciones son una enfermedad y no un problema de conducta. Tampoco está presente en el foro público la comprensión del fenómeno del empleo de drogas como el resultado de un conjunto de riesgos acumulados.

Es fundamental que el problema de las adicciones se atienda a través de un cuerpo central que coordine acciones de salud, procuración de justicia y desarrollo social y con la capacidad de irradiar la política a las instancias de salud pública del país a fin de lograr que las instituciones de salud incorporen la atención de las adicciones y su coexistencia con otros padecimientos psiquiátricos (comorbilidad), en lugar de limitarse a tratar las más de 60 enfermedades que resultan del abuso de sustancias. La política de control de adicciones debe buscar establecer las sinergias entre los cuerpos existentes, como el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y las organizaciones de la sociedad civil y de filantropía, consolidar un sistema nacional de tratamiento, incorporar acciones de reducción de daños, atender a las personas enfermas que están en prisión y apoyar a los grupos de ayuda mutua a cumplir con la normatividad vigente asegurando el respeto a los derechos humanos.

De manera crucial, y de modo similar al de otras áreas de la política pública, el abuso de las sustancias y el control de las adicciones no están dotados del seguimiento ni de la evaluación de la eficacia y eficiencia institucional. La nueva política debe redefinir la prevención en un sentido amplio. Prevenir no es sólo advertir e informar, sino intervenir para facilitar un nuevo aprendizaje, así como resistir y tener la capacidad de enfrentar una situación adversa.

#### **Las medidas que debe adoptar la política de prevención de adicciones son:**

1. Basarse en la evidencia científica y, por tanto, apoyar la investigación en este campo que permita adaptar los modelos a las condiciones cambiantes y proponer nuevas medidas más eficaces y eficientes.
2. Adoptar un foco amplio que incluya desde la prevención universal hasta la reincorporación del adicto a la sociedad.
3. Fortalecer al CONADIC y a los Consejos Estatales Contra las Adicciones para que cumplan de la manera más adecuada con las funciones para las cuales fueron creados.
4. Debe favorecerse la enseñanza y el desarrollo de modelos para ayudar a los consumidores a reconocer la necesidad de dejar de consumir, o bien, a reconocerse adictos y solicitar tratamiento, y finalmente para habilitar a los terceros que forman parte del entorno del adicto.
5. La intervención debe ser también selectiva, dirigida a los grupos más vulnerables y en quienes la brecha entre sus necesidades de atención y la prevención y tratamiento son más amplios y contemplar un componente de desarrollo social.
6. El paradigma debe cambiar para incluir la prevención de la violencia urbana y del crimen, y reconocer el lugar que tiene el hábitat en una estrategia de prevención de adicciones.
7. Consolidar un sistema nacional de tratamiento y asegurar el acceso universal a los servicios.

#### 4.4.3 Política local en materia de seguridad.

Un componente fundamental de la nueva política de seguridad y justicia es el altísimo perfil que debe tomar la planeación de políticas públicas en el ámbito municipal. Ningún ámbito de gobierno tiene tanta capacidad de interacción con la vida comunitaria como el municipal. Los componentes de la acción que se presentan aquí suponen la existencia de un acuerdo político y comunitario para seguir el modelo de decisiones de las políticas públicas, así como la decisión de lanzar un modelo policial centrado en la seguridad ciudadana, como se plantea en la sección 'El modelo policial'.

Resulta importante impulsar la planificación y el diseño de ciudades y comunidades, así como la revisión de las que ya existen en sus espacios públicos, con diversas características que promuevan la seguridad y la certidumbre de mujeres, jóvenes y niños. Al planificar y diseñar espacios públicos seguros para estos grupos en las comunidades y ciudades, los planificadores, diseñadores y arquitectos prestan especial atención a la iluminación, paisaje, visibilidad, tránsito vehicular, tránsito peatonal, mobiliario urbano, posibles lugares de escondite, señalización, proximidad con otros espacios públicos y con servicios de emergencia, y acceso al transporte público.

Los gobiernos nacionales y locales al priorizar, en su política de prevención de la violencia, la planificación, diseño e implantación de medidas específicas en las ciudades y comunidades, para atender las demandas en los sectores de mujeres, jóvenes y niñas, están contribuyendo de manera decidida a la configuración de espacios públicos, donde mujeres y hombres tengan igualdad de oportunidades para que ambos se sientan seguros.

A efecto de atacar el problema de la violencia contra de la mujeres se puede considerar que son tres las prioridades: a) impulsar con decisión el proceso de armonización legislativa con los principios de los derechos humanos para tipificar adecuadamente todas las formas de violencia contra las mujeres b) garantizar un acceso *de jure* y *de facto* a recursos judiciales idóneos y efectivos para las mujeres, y c) la aprobación e implantación de la política de acceso a una vida libre de violencia y los modelos que la acompañan, que debe quedar plasmada en el *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, tal como lo establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en su Capítulo II.

El componente inmediato de un programa de seguridad ciudadana en el municipio debe partir de un programa integral de prevención de las violencias. El programa se debe basar en la identificación de los factores y de las conductas de riesgo locales. Al mismo tiempo, su estrategia tiene que ser intersectorial e interinstitucional, y atravesar las barreras de los ámbitos de gobierno para enlazarse con las políticas local y nacional.

El diseño del programa integral debe reunir información de diversos sectores en los gobiernos locales y nacional, así como a través del contacto con sectores sociales. El programa debe incluir, además, acciones para la formación de una cultura ciudadana y de la legalidad, mediante la educación en valores y normas cívicas. Finalmente, debe buscar la recuperación del espacio público en sectores estratégicos, siempre con la participación ciudadana.

El municipio debe contar con una unidad de análisis delictivo que desempeñe una misión preventiva para desarticular acciones antisociales, en coordinación con las autoridades estatales y locales. Para ello, es importante hacer uso de los recursos y las herramientas existentes, como la Plataforma México, y fortalecer la capacidad técnica de una unidad de

análisis que recopile y analice información y proporcione recomendaciones operativas a la autoridad municipal. Es evidente que esta es una tarea de largo plazo que se debe iniciar en los municipios más grandes o conflictivos.

En sentido semejante a la política de Estado, la política local de seguridad debe favorecer un sistema de rendición de cuentas y transparencia para monitorear las estrategias y acciones, darles seguimiento, evaluar su eficacia y la conducta de los miembros de la corporación. Este mecanismo debe construirse a partir de la solidez de procesos disciplinarios, manuales operativos, sistemas de supervisión interna y externa, procesos de ingreso, permanencia y ascenso del personal. Igualmente, deben implantarse mecanismos de evaluación, seguimiento y fortalecimiento de los procesos de aprendizaje y mejora institucional. Es muy importante que este proceso se desarrolle de cara a y con la participación de la comunidad, con políticas de transparencia y comunicación adecuadas.

#### **4.4.4 Una política para la juventud.**

Dado el ya explicado vínculo de la seguridad con el desarrollo humano, y de manera más amplia con el de seguridad humana, es imperativo enfatizar las condiciones de riesgo que muchos jóvenes padecen cuando no tienen la oportunidad de un empleo ni de educación. El Estado tiene una gran responsabilidad hacia los jóvenes, que son parte del presente y el futuro del país. No se puede permitir que por falta de oportunidades lícitas su destino sea la drogadicción y el crimen u otras opciones que no beneficien a su comunidad, a su familia y al país. Todos debemos ser conscientes de que los jóvenes no representan peligro alguno, sino que son ellos quienes están en peligro.

La atención a la juventud es prioritaria. No sólo la oportunidad del impulso por el llamado *bono demográfico mexicano* está en juego, ya que sino se les ofrecen oportunidades de realización personal a los jóvenes, los mismos seguirán en peligro de desarrollar actividades que no contribuyan a su desarrollo y al de sus comunidades, como es el riesgo de caer en problemas de drogadicción o de ser reclutados por organizaciones criminales.

En la actualidad, muchos jóvenes padecen diversos aspectos de la violencia, entre ellos discriminación, desempleo o subempleos que no les ofrecen ninguna perspectiva para el presente ni para el futuro. La situación económica de sus padres les impide tener una nutrición adecuada, lo cual trae consigo, con frecuencia y entre otros aspectos, una elevada deserción escolar.

Para acercarse a las comunidades juveniles es importante impulsar mecanismos mediante los educadores populares no formales en el barrio, parlamentos de jóvenes para que discutan y hagan conocer sus perspectivas, así como otorgar atención psicosocial a los docentes y a los padres para que puedan fungir como apoyo en la inserción de la juventud en la comunidad.

Los programas sociales enfocados en la juventud deben formularse teniendo especial cuidado en la participación de los destinatarios en su diseño. La participación de los jóvenes en la elaboración de programas impulsa su permanencia.

En julio pasado, en la Convención Nacional de Seguridad Pública realizada en la Ciudad de Chihuahua, la CONAGO asumió un compromiso muy importante de iniciar una campaña nacional de inserción masiva de los jóvenes en espacios educativos y laborales. Es necesario dar seguimiento a las acciones que lo instrumenten con indicadores medibles.

#### **4.4.5 Difusión y aplicación de los mecanismos alternativos de resolución pacífica de conflictos.**

Gran parte de la problemática de seguridad ciudadana que se presenta en los municipios tiene sus orígenes en conflictos personales —problemas entre vecinos, familias, comunidades— que no fueron atendidos a tiempo. Con el fin de evitar que desencadenen en actos violentos y para que, en cambio, se puedan resolver de manera pacífica, es esencial que se impulsen las siguientes acciones:

**Atención prioritaria a la violencia intrafamiliar y al maltrato infantil.** Dado el lugar primordial que ocupan en la gestación de la percepción de la violencia estos dos aspectos, se debe disponer de estructuras administrativas para atender a las personas en el nivel municipal, por ser el nivel más cercano a las familias.

**Atención a los conflictos interpersonales y comunitarios.** Las personas se enfrentan muy a menudo con conductas que afectan la convivencia y que la justicia no admite como de suficiente relevancia para poner en marcha el aparato judicial. En muchos casos, hechos que afectan a los individuos y que no son atendidos de manera adecuada, son resueltos de manera violenta, por propia mano.

Estos hechos incrementan la criminalidad y propician la repetición de la conducta delictiva. El aumento en la intensidad de la violencia es palpable. Tal panorama incrementa la sensación de inseguridad. Para atender los problemas entre particulares, vecinos y comunidades, es necesario promover los mecanismos alternativos de resolución pacífica de conflictos y abrir espacios de convivencia y conciliación.

La solución pacífica de conflictos en sus diversas modalidades tiene un adelanto importante en nuestro país, que, sin embargo, es necesario desarrollar, especialmente en el ámbito penal. La condición de violencia generalizada que enfrentamos llama a promover el empleo de estos mecanismos, en todos los aspectos de la vida social, como un ejercicio cívico de construcción de comunidad. Este componente es prioritario en una política de seguridad ciudadana, en la cual deberán incorporarse garantías a la víctima del delito para que no sea objeto de una victimización secundaria del sistema de justicia al ponerla frente a su agresor sin la debida consideración de las circunstancias del delito.

Como parte de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 2008, se prevé la existencia de mecanismos alternos de solución de controversias, incluso en materia penal, donde las leyes deberán señalar los casos y condiciones del control judicial. Las soluciones alternativas del conflicto que subyace en una disputa penal deben ser herramientas disponibles para sanar y reconstruir el tejido social. Deben examinarse con objetividad los mecanismos de justicia alternativa que tienen la función de canalizar y resolver el conflicto antes de que escale a incidentes graves de violencia. En particular, deben examinarse con objetividad y rigor la operación y diseño de dichas soluciones alternas a la justicia penal, tomando en cuenta las razones en que las sustentan, las experiencias reunidas hasta la fecha y las condiciones reales del medio en el que operan. Debe considerarse que dichas soluciones constituyen uno de los pilares de la nueva justicia penal y que ésta debe servir precisamente a los objetivos de la justicia, no solamente a los de la economía procesal y la gestión pública. Asimismo, es indispensable considerar las implicaciones que el sistema de soluciones alternas tiene sobre el ordenamiento penal sustantivo, lo que obliga a revisar muchos tipos penales incluidos en los códigos de la materia y la calificación de los delitos (graves o no graves) y las penas aplicables. Además, estos mecanismos deben desarrollar la operación de la justicia restaurativa para que

se cumpla a cabalidad el propósito de reconstrucción del tejido social, favoreciendo la conciliación de víctimas con acusados, en operación conjunta con la justicia penal ordinaria, según lo señalen las leyes.

Es indispensable que se amplíe el acceso y la operación coordinada de las alternativas que existen ya para la justicia administrativa y la justicia familiar o civil, de modo que se produzcan acciones conjuntas adecuadas para la contención del conflicto social en las comunidades.

## **4.5 Reforma policial.**

### **4.5.1 El modelo policial.**

La reforma policial parte de la responsabilidad política de construir políticas públicas democráticas de seguridad; la policía sigue a la política de seguridad, y ésta a la política social. De la construcción de comunidades seguras y policías modernas y profesionales en los municipios se sigue el establecimiento de Estados seguros, y de un país seguro. Nunca es al revés. La reforma policial debe apuntar a la configuración de una policía más civil, democrática y eficiente, con un amplio reconocimiento ciudadano. La base original para construir esas políticas públicas es el municipio, que es el punto a partir del cual se deben enfocar los esfuerzos de reconstrucción policial para trascender posteriormente a las esferas estatal y federal.

El objetivo de la reforma debe ser la consolidación institucional, dejando a un lado las prácticas de utilización política de las instituciones policiales, bajo un liderazgo democrático. El nuevo modelo policial debe redefinir una relación hacia un trabajo conjunto. Eso supone la inclusión de un concepto amplio del nuevo papel del ciudadano no sólo como receptor de las políticas de seguridad y policía, sino fundamentalmente como actor.

Es necesario contar con diagnósticos firmes que reconozcan la diversidad de cuerpos policiales municipales preventivos, su composición y características, así como sus avances, logros y debilidades. Conviene analizar cómo se ha tratado de hacer frente a los desequilibrios o desbalances policiales desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública y a su incapacidad para garantizar el necesario proceso de homologación o estandarización que impone un sistema policial descentralizado como el mexicano. El modelo policial debería:

1. **Adscribirse al modelo de seguridad ciudadana como política derivada de la seguridad humana.** Esto plantea un cambio estructural en la relación del Estado con la sociedad (protección de las personas, respeto a los derechos humanos, ejercicio de la ciudadanía y de la participación social, solución pacífica de conflictos interpersonales y sociales, fortalecimiento de las instituciones y obtención de impactos durables en el mediano y largo plazo).
2. **Adherirse a un modelo de prevención social de las violencias y de la delincuencia.** Esto es, que sea coherente con los objetivos de la cohesión social y de la calidad de vida de las comunidades y las ciudades, y no tanto con una mera política de disuasión de los delitos.
3. **Asumir la perspectiva de los derechos humanos.** Debe incorporarse todo el proceso de reforma como eje transversal de la actividad policial. Ello supone que se incluya en la definición de objetivos y estándares de actuación así como en el desarrollo de instrumentos normativos y deontológicos.

4. **Fortalecer la política de transparencia y rendición de cuentas policial.** Así se impulsa la creación de mecanismos democráticos y eficientes de rendición de cuentas y control como fórmula para lograr una mayor legitimidad y reconocimiento ciudadano.
5. **Desmilitarizar a la policía.** La policía es una institución civil y debe refundarse poniendo como principal valor su esencia civilista y su capacidad para la resolución de conflictos de la ciudadanía, por tanto, debe desvincularse de la institución militar y acercarse a la sociedad civil.

Es necesario redefinir claramente la integración de principios, valores y normas sobre su rol constitucional, vinculado con la defensa de los derechos humanos, la ley, el orden y la seguridad, así como con la vocación de servicio, la promoción de la cohesión social, la cultura de la legalidad y la cultura de paz.

Hay que reconsiderar la importancia que reviste la adecuada integración de las instituciones de policía conforme a un nuevo modelo en esta materia.

- Es importante el establecimiento de una política de reclutamiento, selección, formación y promoción con una visión desde múltiples disciplinas, que incluya innovaciones técnicas policiales y métodos pedagógicos avanzados que permitan, a su vez, la vinculación con las exigencias reales de los ciudadanos y que garantice la calidad y la eficiencia de los servicios ofrecidos por la policía y que, además, incorpore a todos sus miembros para que aquellos que no logren adaptarse puedan desistir de manera adecuada y conforme a derecho.
- **Es prioritario mejorar las condiciones laborales y los derechos de los policías.** La tarea de los policías es delicada, riesgosa y de enorme importancia social. Los salarios y las condiciones laborales deben corresponder a la relevancia de la tarea.
- **Es necesaria una policía evaluada y controlada desde el exterior.** Para ello se requiere un nuevo diseño de los mecanismos internos de control y evaluación. Sería fundamental que en la reforma policial se contemplara la creación de la figura del auditor civil independiente como un mecanismo institucionalizado de control externo. No es suficiente definir nuevos roles del ciudadano en la políticas públicas de seguridad, si éste no tiene las herramientas adecuadas para hacerlas efectivas.
- **Se requiere generar un sistema de indicadores del desempeño** y la efectividad policial que permita evaluar el cumplimiento de metas institucionales.
- **Es necesario el desarrollo de la coordinación institucional de seguridad y policía** que permita la creación de espacios de análisis estratégicos para la reformulación de los problemas comunitarios, de la misma manera que lograr precisión, eficiencia y profesionalismo en su tratamiento.
- **La reinserción social de la policía llama a un uso intensivo y creativo de la comunicación.** Ésta debe ser una forma de aproximación en cada contacto con el ciudadano en la calle, y un recurso de consolidación y transparencia institucional. Debe, en consecuencia, revalorarse a profundidad y modernizarse el modelo de comunicación social.

#### **4.5.2 Modelo de uso de la fuerza.**

La política actual en relación con el uso de la fuerza se caracteriza por ser la primera herramienta de respuesta —y no la última— del sistema de seguridad mexicano, principalmente en función de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad desde hace 15 años —y en su amplio despliegue desde 2007—. Este empleo desproporcionado de las capacidades de uso extremo de la fuerza del Estado es un síntoma de un problema sistémico.

En relación con este punto, reconocemos la importancia de la resolución garantista pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual se ajusta el fuero militar a los términos del artículo 13 constitucional y a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo cual ya no se incluye una recomendación al respecto.

Dicha sentencia modificará el sistema de justicia en el país en aspectos que consideramos pueden mejorar la protección eficaz de los derechos humanos en México: el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad por parte de todos los jueces locales del país, debidamente instrumentado, de conformidad con sus atribuciones y atendiendo a los términos que al efecto ha recomendado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La ausencia de un modelo policial implica la inexistencia de un concepto y de una filosofía, bases para determinar los valores y principios que deben guiar a los cuerpos de seguridad. La retención del personal como una meta de la política, al igual que la reducción de la altísima fluctuación en las filas de los cuerpos de seguridad, más allá de los métodos de control de confianza, se encuentran ausentes como metas de la política pública. Aunque existen conceptos generales en el marco jurídico mexicano, hay muy pocos elementos normativos que auxilien en la determinación de los límites del uso de la fuerza en las tareas de seguridad. En este sentido, se proponen las siguientes acciones:

1. Una política adecuada en la materia se debe caracterizar por los principios de oportunidad, calidad y responsabilidad.
2. Es necesario que un marco institucional adecuado garantice la legitimidad, la transparencia, el control y la eficacia.
3. Debe existir un marco de principios de actuación que imponga límites al uso legítimo de la fuerza en los términos de legalidad, excepcionalidad, protección de los derechos, carácter extraordinario del uso deliberado de la fuerza letal y enfoque sobre la calidad de la implantación del marco jurídico que depende de los recursos humanos disponibles.

Para fortalecer los procesos de implantación adecuados, en cuanto a los límites del uso de la fuerza, debe contarse con procedimientos sistemáticos que incluyan identificación del suceso, aviso, determinación de la gradualidad, selección de medios adecuados, disponibilidad de asistencia médica y preparación del informe sobre los incidentes.

La estructura institucional debe permitir la implantación de estos parámetros, asignando responsabilidades específicas para la operación de este flujo de información.

Deben existir procedimientos claros para el flujo de armas y para la preparación y presentación de reportes de incidentes.

Deben explorarse mecanismos de normatividad administrativa para establecer casos en los que se puede recurrir a la fuerza, el modo para emplearla —mediante casos que ejemplifiquen una respuesta proporcional—, así como situaciones concretas donde se pueda discutir u observar el equilibrio entre la necesidad y la proporcionalidad.

La operación de este marco para el uso de la fuerza supone la definición del principio de proporcionalidad, el establecimiento de mecanismos para guardar el equilibrio entre la toma de decisiones de proporcionalidad y necesidad, el empleo de métodos para dejar registro de estas decisiones, y la asignación de responsabilidades en los diversos niveles de la cadena de mando.

Para definir este marco se requiere un diálogo de alto nivel, multidisciplinario, que se concrete en un documento normativo. Debe existir el compromiso institucional para desarrollar capacidades pedagógicas entre todo el personal; se debe integrar de manera formal y explícita en la currícula de capacitación así como favorecer el análisis técnico de las diferentes alternativas, ayudando a la traducción de normas, medidas y mecanismos concretos.

## **4.6 Reforma de la justicia penal.**

### **4.6.1 Nueva justicia penal.**

La necesidad de una reforma profunda del sistema de justicia penal mexicano ha sido ampliamente discutida. La reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal iniciada en 2008, que en buena medida se motiva en dicha necesidad, ha suscitado muy diversos comentarios. En el conjunto figuran observaciones positivas y cuestionamientos severos. Aquéllos destacan avances a propósito del enjuiciamiento acusatorio; los segundos subrayan retrocesos en garantías penales y problemas en la concepción y aplicación del sistema procesal. Sin perjuicio de que prosiga, por lo pronto, la instrumentación de la reforma según lo previsto en las nuevas normas constitucionales, es preciso revisar esta materia en forma integral, objetiva y documentada, para establecer sus aciertos y sus deficiencias. La revisión debe tomar en cuenta tanto la eficacia verdadera de las soluciones procesales planteadas —a la luz de las circunstancias y las experiencias reunidas hasta ahora— como la inclusión de figuras regresivas, incompatibles con el marco democrático, e incluso incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos, adoptado claramente por la propia Constitución a través de las reformas de 2011.

Es necesario que, como sociedad, se racionalice el empleo de los mecanismos de la justicia penal para resolver conflictos. Nuestras leyes penales deben pasar por una profunda revisión para despenalizar conductas inocuas y revisar las sanciones penales al justo grado del daño causado a la sociedad en cada caso, teniendo en mente siempre el objetivo de la readaptación social.

La gran transformación señalada en el texto constitucional requiere instituciones suficientemente fuertes y desarrolladas como para administrar el cambio. La gestión de un proyecto de estas dimensiones reclama en primer lugar que los mecanismos de control en las instancias de procuración de justicia e investigación de los delitos y en el poder judicial puedan arrojar información constante sobre el desempeño de los funcionarios para así identificar mejores prácticas y disciplinar el comportamiento. No debe sorprendernos, por ejemplo, cuán poco saben los superiores jerárquicos lo que hacen sus subordinados en el campo, en el caso de las instituciones jerárquicamente organizadas. La gestión profesional será prácticamente una herramienta nueva para estas instituciones.

Enfatizar el componente de gestión en la procuración y administración de justicia garantizará además la implantación de una política criminal transparente y explícita que coloque en el centro la protección de los derechos de las víctimas y de los inculpados.

No debe sorprendernos la poca familiaridad que los funcionarios tienen respecto de los criterios compartidos por sus colegas, sea en la procuración o en la administración de justicia. Se debe favorecer la formación de comunidades profesionales en las labores de investigación, procuración y administración de justicia, para impulsar la aplicación de criterios uniformes, difundir buenas prácticas e identificar y resolver problemas de manera conjunta.

Es imposible avanzar en el mejoramiento de la justicia penal sin un compromiso claro y respaldado con el presupuesto necesario para profesionalizar a los cuerpos de investigación del delito y a los agentes del Ministerio Público. La profesionalización de estos cuerpos es además incompatible con cualquier forma de manipulación o interferencia política de los poderes del Estado. La autonomía constitucional del Ministerio Público debe garantizarse en la ley y en los hechos. La ejecución de mandatos políticos a través de estos cuerpos sólo transmite a los funcionarios el mensaje de que su permanencia en las instituciones depende de su lealtad al poder y no de su capacidad profesional. La incorporación de parámetros técnicos de decisión en esta área es fundamental.

Urge la autonomía constitucional de todos los ministerios públicos del país. Las procuradurías de justicia deben transformarse en verdaderos órganos constitucionales autónomos, cuya actuación esté sustentada en el adecuado nombramiento de los procuradores, la creación de consejos del ministerio público y los de la policía de investigación y la existencia de una verdadera carrera ministerial, contando con autonomía presupuestal y técnica. Esta medida contribuiría a la lucha en contra de la corrupción, la impunidad, la inseguridad pública, el ejercicio de la acción penal por razones políticas o “de Estado” y prevendría injusticias, en particular para los que tienen menos recurso para defenderse. Es indispensable que la tarea de los agentes ministeriales sea efectivamente supervisada y que la persecución de los delitos sea eficaz y ágil.

Además, el fortalecimiento institucional debe comenzar por mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios de quienes se espera la ejecución de una de las funciones más delicadas de la política de seguridad del país. Es indispensable avanzar en el fortalecimiento de un servicio civil de carrera, así como en la implantación de sistemas de evaluación por resultados.

No menos importante resulta la operación de mecanismos de control externo sobre las instituciones que combaten el crimen organizado y el lavado de dinero. Es importante fortalecer el monitoreo, por la sociedad civil, de la operación de la justicia penal en estas áreas.

El enfoque de la profesionalización debe evolucionar para incorporar herramientas de capacitación permanente, focalizada, con mecanismos de evaluación de pertinencia y eficacia, no solamente con conocimientos, sino con destrezas indispensables. La capacitación, a su vez, debe estar ligada a la dignificación del trabajo y al fortalecimiento del servicio civil de carrera. Por ello debe abrirse también una amplia discusión sobre el segundo párrafo de la fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, relativo a la reinstalación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en aquellos casos en que cuenten con sentencia favorable.

Esta transición es una oportunidad para fomentar la colaboración interinstitucional, fundamental para encontrar soluciones a problemas comunes. Se recomienda desarrollar sistemas de

información interinstitucional que favorezcan la transparencia de las instituciones para fomentar la autonomía del ejercicio de las funciones de la justicia penal.

Los retos institucionales más profundos sin duda están en la investigación del delito y la procuración de justicia. Pero también se requiere crear instituciones de defensa pública que puedan competir en igualdad de condiciones con la parte acusadora y ejercer el contrapeso necesario –como ocurre ya en el ámbito federal. Es necesario además diseñar mecanismos óptimos de resolución alterna de conflictos que favorezcan la operación de la justicia, sin reducir la aplicación de la ley a una mera cuestión consensual o de negociación entre las partes.

No debe soslayarse tampoco el reto que enfrenta la justicia destinada a adolescentes en conflicto con la ley penal. En esta materia hay evidentes y profundas deficiencias. El Congreso debe informar del avance que se tiene en la materia y llamar al cumplimiento de los plazos constitucionales para la aprobación de la legislación necesaria.

En este amplio marco de medidas necesarias en la justicia penal es importante que con toda la amplitud de adaptación que permita dicho marco constitucional, se preserven los derechos de víctimas, testigos e imputados también en estos procesos.

#### **4.6.2 Racionalización del sistema penal.**

Actualmente los códigos penales de las entidades federativas y la Federación prevén un sinnúmero de delitos y un aumento desproporcional de las sanciones privativas de libertad que ha ocasionado un abuso de la justicia penal. Por eso es necesaria la racionalización del sistema que tenga por objeto despenalizar conductas que no tendrían un efecto negativo en la política criminal del Estado, y que por otra parte permitirían la utilización de mecanismos de solución de conflictos.

#### **4.6.3 Crimen organizado y lavado de dinero.**

A pesar de que no existe una cifra indiscutible del probable lavado de dinero, expertos del gobierno federal han llegado a estimar la misma entre 19 mil y 29 mil millones de dólares anuales. Aunque se ha hecho un esfuerzo considerable por mejorar las herramientas contra el lavado de dinero, éste es pequeño en comparación con la gravedad del fenómeno. Las huellas del lavado quedan en bancos y aseguradoras, en grandes constructoras e inmobiliarias, notarios y empresas. Pero hasta ahora los resultados son magros. De 2006 a 2010 se dictaron sólo 53 sentencias.

Existen avances en áreas sustantivas para la implantación de los convenios de Mérida y Palermo, relativos al combate a la corrupción y a la delincuencia organizada, respectivamente, pero al respecto se debe avanzar mucho más. En el ataque frontal al “lavado de dinero” se encuentra uno de los instrumentos más importantes en la lucha contra la delincuencia organizada. En primera instancia, debe atenderse con urgencia el marco legislativo que incorpore total y correctamente estas convenciones.

El estado actual de las instituciones permite corroborar que una cantidad importante de los procesos por lavado de dinero se relacionan con aseguramientos en flagrancia en aeropuertos y fronteras, donde el imputado no es capaz de demostrar el origen lícito de los bienes. La coordinación de los poderes públicos en los tres niveles de gobierno es indispensable, comenzando por las instancias del Ejecutivo Federal. Pero no es suficiente: deben involucrarse los sectores social y privado.

La situación presenta estos rezagos: 1) baja o nula persecución penal vinculada con la corrupción pasiva y activa de personas físicas y morales, como conflicto de intereses, de fondos públicos, o abusos de funciones; 2) baja o nula detección del financiamiento de partidos y procesos preelectorales con dinero de origen ilícito; 3) poco desarrollo y tecnificación de las fuentes de inteligencia humana; y 4) supervisión inadecuada de transacciones en el medio empresarial y de actividades económicas comunes.

En su vertiente técnica, el ejercicio de esta función debe pasar por el desarrollo de estándares contables y de auditoría, compatibles con las mejores prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Además, se deben desarrollar algunas técnicas de investigación preventiva y detección de transferencias de recursos financieros ilícitos. Es muy bajo aún el nivel de abandono, decomiso, aseguramiento y extinción de dominio de activos ligados al lavado de dinero —cuya regulación debiera ser cuidadosamente revisada, pues resulta poco satisfactoria en relación con la práctica internacional aceptada—. Existe además poco interés manifiesto por perseguir la corrupción de alto nivel.

La lucha contra el crimen organizado necesita de la colaboración regional e internacional. México fue uno de los países más activos en proponer mecanismos de colaboración entre los países para afrontar esta lucha, así como la discusión de asuntos tan delicados como el intercambio de información, el tráfico de armas, el lavado de dinero y la posibilidad de la legalización de algunas drogas. Es necesario que México retome esta bandera, y en unión con otros países vuelva a proponer foros internacionales para la discusión y acuerdos de colaboración sobre los puntos anteriores.

Es necesario integrar unidades de inteligencia financiera y de investigación patrimonial en las diversas entidades del país, en todas las policías federales y las fuerzas armadas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República—ya en curso, según se afirma. Deben intensificarse las relaciones interinstitucionales en la Fiscalía Especial para Delitos Electorales, en la Procuraduría General de la República, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, el Servicio de Administración Tributaria, en sinergia con los servicios de aduanas, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Nacional de Migración, y otros.

Es necesario que exista un registro mercantil detallado con datos completos de accionistas, en particular las personas físicas que controlan y que se benefician de cualquier persona jurídica.

Deben incluirse también los fideicomisos y las entidades sin fines de lucro para que apliquen estándares con el debido cuidado y proporcionen información que les sea requerida durante investigaciones patrimoniales. Los servicios que reúnan inteligencia financiera deben montarse en un sistema adecuado de coordinación interinstitucional con la policía y los fiscales, de manera que se puedan aprovechar los reportes de operación inusual o sospechosa del sistema financiero, entre otros.

Es importante acelerar la producción de datos patrimoniales en el contexto de la información proporcionada por los reguladores del sistema financiero, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y otros.

## 4.7 Sistemas de inteligencia.

La labor de inteligencia en México la llevan a cabo diversas instituciones del Estado, como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República a través del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI); la Secretaría de Gobernación a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Nacional de Migración; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y los gobiernos estatales. Entre diversas instituciones existe desconfianza, notablemente, entre los segmentos militar y civil.

La inteligencia se ha conducido de tal forma en las instancias que la transparencia y el acceso a la información pública reportan la inexistencia de datos que permitan medir la situación actual en relación con el combate al narcotráfico. Esta circunstancia revela la urgente necesidad de producir datos veraces y oportunos para la toma de decisiones. Una política adecuada en materia de inteligencia y contrainteligencia debe caracterizarse por los siguientes atributos:

1. Se precisa de un sistema de inteligencia estratégica coordinado por el jefe de Estado, cuyo instrumento puede ser el CISEN.
2. Es necesario formar profesionales civiles de defensa, concededores del presupuesto y de la planeación de la política militar, y capaces de fungir como puentes de comunicación entre los mandos militares y civiles.
3. Es necesario que se atienda la naturaleza transnacional de las amenazas a la seguridad nacional, por ejemplo, incorporando al esquema de inteligencia a la Secretaría de Relaciones Exteriores.
4. Es importante fortalecer el papel del Congreso de la Unión como mecanismo de control democrático de las tareas de seguridad, que sea ampliando la profesionalización del personal de apoyo de los legisladores que participen en el Consejo de Seguridad Nacional, incrementando las reglas sobre su transparencia, o emprendiendo un proceso amplio y participativo para reformar el estatuto del personal de seguridad e inteligencia.
5. Es necesario fortalecer las relaciones entre instituciones y autoridades civiles y militares mediante la participación de civiles en academias militares y organismos de diálogo y colaboración. Para ello, es también indispensable promover la transparencia en el aparato de seguridad del gobierno.

Es indispensable que cualquier reforma legislativa en materia de seguridad pública o de seguridad nacional tome en cuenta la necesidad de preservar íntegramente, sin concesiones ni desvíos, el marco democrático en el que debe operar el sistema de seguridad y justicia penal. En primer término, es preciso demostrar rigurosamente cuáles son las necesidades y las implicaciones de cualquier cambio que se proponga en esta materia y por qué no es posible alcanzar los objetivos perseguidos en materia de prevención y sanción del delito con las normas, procedimientos e instituciones con que ya cuenta la República. Además, es preciso excluir --con normas precisas, más allá de declaraciones reiteradas en exposiciones de motivos o en preceptos-- la práctica de descripciones vagas y genéricas, sujetas a diversas interpretaciones. Asimismo, es necesario evitar cualesquiera medidas que impliquen restricciones o suspensiones en el ejercicio de derechos y garantías de manera distinta de la prevista en el artículo 29 constitucional, bajo la reforma de 2011.

También es preciso evitar la extensión de atribuciones de autoridades que pudiera afectar su marco de competencia constitucional o alterar inadecuadamente las facultades – y consecuentes deberes – que les asigna la legislación vigente. Es improcedente la inclusión en la normativa sobre seguridad pública o seguridad nacional de causas excluyentes de responsabilidad penal, que ya están previstas en el código de la materia y que deben ajustarse a lo dispuesto en éste.

#### **4.8 Sistema de reinserción social.**

A pesar del cambio de nombre, el ahora llamado Sistema de Reinserción Social no ha enfrentado adecuadamente ni resuelto los problemas de los centros de reclusión. En las prisiones proliferan la corrupción y la violencia. Los denominados centros de readaptación social son disfuncionales en relación con el objetivo que le asignan la Constitución y la ley. Persiste el autogobierno. Generalmente se carece de personal debidamente seleccionado, capacitado y supervisado. Hay sobrepoblación. A menudo no existen los medios señalados por la Constitución para proveer a la reinserción social del sentenciado. La estructura de supervisión no ha logrado su objetivo. En suma, el panorama prevaleciente es desolador. No lo ignoran la sociedad, que padece las consecuencias, y las autoridades, que tienen la obligación de ajustar a la ley el manejo de los reclusorios. Urge la adopción de medidas energéticas y sostenidas que corrijan esta situación.

Para empezar, es necesario resolver las causas directas e indirectas de ingreso a las prisiones sin segregar el sistema penitenciario de la sociedad. Cuatro de cada diez personas privadas de su libertad en México no han sido sentenciadas por delito alguno, sino que sólo enfrentan un juicio –sin que esta medida haya tenido efecto alguno, más allá de criminalizar la pobreza y contribuir a la desigualdad. De acuerdo con los estándares internacionales aplicables por virtud del artículo 1º constitucional reformado, enfrentar un juicio en prisión debe ser la excepción y no la regla; y sólo debe hacerse para asegurar la presencia del imputado en juicio y para garantizar la integridad del proceso, de las víctimas y los testigos. Como insumo necesario para emprender estas tareas, se requiere la elaboración de un diagnóstico objetivo, imparcial e integral del sistema carcelario mexicano con una metodología única, de conformidad con estándares internacionales.

En este momento de transición a un nuevo sistema reformado, es importante atender las deficiencias de los dos regímenes en operación. El sistema de justicia penal tradicional, como consecuencia de su mero diseño, incentiva la sobrepoblación carcelaria y, en consecuencia, los problemas de salud pública y las violaciones a derechos humanos en general, al regular severamente delitos de poca monta o, bien, conductas que no deberían catalogarse como delito. La prisión no es la medida adecuada para la solución del conflicto social generado por delitos no violentos. La cárcel debe utilizarse únicamente como último recurso y sólo con fines de protección a la sociedad, readaptación y reinserción. Debe diseñarse un sistema penitenciario regulado por normas mínimas, procedimientos y protocolos de operación.

La preocupación constante por la seguridad y la impunidad llevan a decisiones sobre el sistema penitenciario que nada tienen que ver con la evidencia empírica. La pena privativa de libertad como política no ha resuelto esos problemas; el incremento de la población carcelaria de ninguna manera ha reducido las tasas de criminalidad. A este respecto, existe evidencia de que en países donde se utilizan sistemáticamente alternativas a la prisión las tasas de criminalidad no han aumentado.

El sistema penitenciario promueve la discriminación de género, situación socioeconómica y edad, al afectar de manera más grave a jóvenes y mujeres pobres. En este sentido, la cárcel incrementa los índices de vulnerabilidad. La reclusión para jóvenes sólo debe ser un recurso extremo del Estado, nunca el primero.

Los jueces de ejecución de sanciones deben constituirse como la autoridad vigilante de las condiciones de vida y garantes de la integridad de las personas privadas de la libertad. La reforma constitucional en materia de seguridad y justicia tiene un importante componente penitenciario. A diferencia del plazo de ocho años para la adopción del sistema acusatorio en los juicios penales, el límite para que el nuevo sistema penitenciario —con los jueces de ejecución y reglas de debido proceso— entre en operación es de tres años, el cual se cumplió el 19 de junio pasado. Ante el vencimiento del plazo, el Congreso debe verificar el estado del cumplimiento del mandato constitucional en la federación y las entidades federativas.

Las Leyes Reglamentarias de los artículos 18 y 21 constitucionales deben regular en sus respectivas materias las funciones de los jueces de ejecución y la ejecución de sentencias penales en entidades diferentes de aquellas en que fueron emitidas. La Comisión de Gobernación del Senado de la República tiene ya un proyecto de iniciativa.

El Estado está obligado a introducir y promover medidas procesales y sancionadoras alternativas a la prisión. Para modificar la política actual, el sistema de readaptación y reinserción social debe seguir las pautas del debido proceso y justicia penitenciaria introducidas por las reformas al sistema de justicia penal y de derechos humanos, respectivamente.

El Estado está obligado a tener el control absoluto de las prisiones.

Como en los demás casos, la supervisión externa es fundamental. Debe fortalecerse la capacidad de las comisiones de derechos humanos para supervisar las prisiones. En particular, las prisiones de alta seguridad deben estar sujetas a rendición de cuentas y evaluación. La sociedad civil necesita involucrarse más con los problemas del sistema penitenciario a través de observatorios ciudadanos. La creación de observatorios especializados en el sistema penitenciario debe ser promovida.

#### **4.9 La política de seguridad en las fronteras.**

Es indispensable conocer cómo operan las estructuras financieras del crimen organizado en México, Estados Unidos y Centroamérica. En el problema del crimen organizado no puede dejarse a un lado su dimensión transnacional en situaciones tan graves como trata, secuestro, extorsión de migrantes o el tráfico de armas, tanto en la frontera norte como en nuestra frontera sur.

Se han identificado cerca de 20 mil secuestros contra migrantes en dos semestres, cantidad que contrasta con las dos sentencias condenatorias dictadas por estos delitos. Sólo por citar un ejemplo, la masacre de 72 migrantes centroamericanos en 2010 y el posterior hallazgo de 193 cuerpos en fosas clandestinas en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, han sido motivo de reacciones internacionales muy puntuales para demandar la atención directa de la crisis humanitaria que enfrentamos en este rubro.

La política de seguridad en la frontera sur se ha caracterizado, cada vez con más intensidad, por la indebida confusión entre inseguridad pública y la migración irregular. Las instituciones responsables del control migratorio se apoyan ahora en las instancias de seguridad pública y las

fuerzas armadas para ejecutar controles migratorios a lo largo de todo el territorio, bajo el argumento de proteger a los migrantes que atraviesan el país. Estos mecanismos tienen un efecto muy difícil de medir sobre el flujo migratorio, pero claramente no están teniendo resultado sobre la protección de la integridad física de las personas.

Es innegable que los controles de las fronteras norte y sur siempre pueden fortalecerse para garantizar cada vez con mayor eficacia que el ingreso y salida de personas y bienes del territorio mexicano se hagan con apego a la ley. Dicho esto, el primer punto de acción en la agenda de la frontera sur es ofrecer una comprensión del fenómeno migratorio como un hecho complejo que plantea múltiples retos para los países de origen, tránsito y destino, además de un factor de seguridad. La política de seguridad en la frontera sur debe reflejar el valor de proteger la vida y la dignidad de las personas que transitan por el territorio nacional. Como en otros ángulos de la política de seguridad, la criminalización de la pobreza no ha traído más seguridad. Todas las personas deben ser sujetas de derechos en tanto se encuentran en el territorio nacional y merecen el amparo y la protección de la ley. La impunidad frente a delitos cometidos contra numerosos migrantes debe cesar. El régimen interamericano para la protección de la migración, que México ha promovido de forma activa, es vinculante no sólo para la protección de nuestros nacionales en el exterior, sino para nuestras autoridades frente a todos los extranjeros. Existen avances recientes en la nueva Ley de Migración, pero aún permanece el riesgo de que la agenda de seguridad acapare completamente la conducción de la política en la frontera sur.

La política de seguridad en la frontera sur debe ser la colaboración efectiva entre las naciones colindantes con México para: (i) facilitar la expedición de una visa de tránsito para migrantes que cruzan hacia la frontera norte; (ii) fortalecer los mecanismos de protección hacia las personas que migran por México rumbo a Estados Unidos; y (iii) estrechar la cooperación en los mecanismos ya existentes en materia de inteligencia.

En la frontera norte persisten las denuncias, muchas de ellas ampliamente comprobadas, de muy graves abusos y desaciertos en materia de prevención y persecución de los delitos. Hay hechos de violencia en ambos lados de la frontera, públicamente conocidos y difundidos, que no han sido investigados y sancionados. El flujo de armas de los Estados Unidos hacia México es notorio; sus manifestaciones, escandalosas; constituye un dato de primera importancia en la comisión de delitos en nuestro país; no se han adoptado las medidas indispensables para frenar este tráfico; las reclamaciones por parte de autoridades mexicanas han sido, con frecuencia, débiles e infructuosas. En varios aspectos prevalece la falta de entendimiento entre ambos países, y esta problemática es objeto de disputas partidistas tanto en México como en Estados Unidos. La estrategia de seguridad estadounidense está centrada en la disuasión de la amenaza terrorista y, en menor grado, en el combate al tráfico de drogas y de armas. Sin embargo, la comunicación política de ambos países ha dificultado comprender el grado de la amenaza que las organizaciones criminales representan para ambos Estados.

Como primer punto de acción en la agenda es importante que la colaboración internacional se dé en un marco de mutuo entendimiento sobre las expectativas y necesidades de seguridad de cada una de las partes. La calificación del fenómeno de violencia en México como el efecto de grupos delincuenciales de alto impacto o como insurgencia terrorista son radicalmente distintos, no sólo por sus efectos sino por la capacidad de Estados Unidos para coadyuvar en la estrategia. En este rubro, el control del tráfico de armas por la frontera norte es prioritario.

Un segundo punto en la agenda de política en la frontera norte es la posición de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Se reporta una actitud crítica en los foros bilaterales donde

será importante ofrecer claridad sobre los límites en el tiempo y el alcance de las funciones de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

Al mismo tiempo, la agenda bilateral se beneficiará de un impulso decidido a los mecanismos de evaluación de programas —por ejemplo, en el Cuarto Pilar de la Iniciativa Mérida sobre la “Construcción de comunidades fuertes y resistentes”. Las distancias entre los estilos y los objetivos de la evaluación de los programas de cooperación de México y Estados Unidos deben estrecharse e impulsarse desde el diseño mismo de cada programa. Los sectores académico y de la sociedad civil organizada tienen un papel importante al velar y coadyuvar en la ejecución de estos componentes de evaluación en los programas de cooperación internacional.

Lo anterior podría concretarse convocando a las instituciones de educación superior y a sus organizaciones a emprender acciones que generen mayores y mejores esquemas de vinculación con la sociedad y el estado para la investigación, desarrollo de contenidos educativos y mecanismos participativos coherentes con el perfil de la nueva política de Estado en seguridad y justicia a la que se aspira.

## **5 Manos a la obra.**

Con base en lo expuesto y fundado, desde la Universidad Nacional Autónoma de México se recomienda la puesta en práctica de acciones inmediatas a efecto de:

1. Celebrar un pacto político y social de base amplia que permita reorientar a nuestras instituciones de seguridad y justicia para hacer frente a la crisis de violencia que enfrenta el país.
2. Generar los consensos políticos y sociales necesarios para dar un giro inmediato en las estrategias de seguridad, centrándolas en la prevención del delito, el abatimiento de la impunidad, la reducción del número de muertes y de lesionados, la preservación de la integridad de las personas y a la defensa de sus derechos humanos.
3. Concentrar lo anterior en un buen diagnóstico, transparente, participativo e incluyente que defina el problema que se enfrenta; que defina la ruta y establezca los mecanismos de evaluación periódica. La transición institucional para implantar un nuevo paradigma debe hacerse con una ruta visible, cumpliéndose como primera condición la producción de información veraz, oportuna y transparente.
4. Conducir la agenda de prevención al centro de la política de seguridad, comenzando por los jóvenes: 1) generar una instancia que concentre y articule en forma coordinada los esfuerzos que se realizan para la prevención y el tratamiento de adicciones y, 2) organizar los diversos enfoques de desarrollo humano y social, de género, seguridad ciudadana y cohesión social, para que tengan una fuerte implicación comunitaria, de proximidad y local. Para fortalecer la política de prevención de adicciones se sugieren las medidas señaladas en los apartados 4.4.1 y 4.4.2.
5. Diseñar un programa de política social, que favorezca la enseñanza y el desarrollo de modelos para ayudar a los consumidores de sustancias adictivas a reconocer la conveniencia de abandonar el consumo o bien a reconocerse como adictos y solicitar tratamiento, que incluya en el mismo a los terceros que forman parte de su entorno.

6. Establecer programas formulados con un enfoque multidimensional que reconozca la heterogeneidad de los jóvenes, que contemplen espacios y foros para su expresión y que los vinculen con el desarrollo de su comunidad, fungiendo como instancias de contacto para la atención de sus inquietudes y para brindarles orientación cuando así lo requieran.
7. Generar programas específicos para propiciar la permanencia o reinserción de los jóvenes en el sistema educativo, así como proporcionarles insumos que los preparen para su vida laboral. Para tal efecto, se deberían fortalecer los programas de becas para la enseñanza media superior y superior, así como generar un programa de seguimiento estudiantil, que actuaría en cada caso concreto de abandono de estudios para lograr la reinserción del alumno y la eficiencia terminal.
8. Rediseñar las políticas de empleo para enfatizar la importancia del nexo escuela-trabajo y de la formación y actualización profesional que propicien la efectiva inserción laboral de los jóvenes sin precarizar sus condiciones de trabajo y vida. Para este propósito es necesaria la participación efectiva y el compromiso no sólo de las instancias de gobierno sino también de los sectores empresariales y de las organizaciones de trabajadores.
9. Generar políticas integrales que fomenten la estabilidad en el empleo y la capacitación real y efectiva de los trabajadores, al contemplar acciones tales como el establecimiento de estímulos fiscales a aquellas empresas que contraten jóvenes y que procuren en forma objetiva, real y verificable la capacitación de sus trabajadores y su vinculación con programas de productividad que generen beneficios mutuos a las partes involucradas en la relación laboral.
10. Generar un Subsistema Nacional de Distribución y Comercialización Juvenil que propicie el desarrollo de una cultura emprendedora entre los jóvenes, mediante el establecimiento y operación de empresas juveniles y sociales.
11. Establecer una Defensoría de la Juventud, sin gran aparato administrativo, pero en condiciones que permitan su operación efectiva, en coordinación con una red institucional que desde todas las dependencias de gobierno, articule sus programas así como que oriente, asesore y defienda en los ámbitos familiar, escolar, civil, penal, laboral y administrativo a los jóvenes que tengan problemas en los mismos.
12. Ejecutar un programa nacional de fortalecimiento institucional que haga operativos los mecanismos de rendición de cuentas, que sume los controles internos y externos y las estructuras innovadoras de auditoría ciudadana —por ejemplo, mediante la integración de ciudadanos al Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Auditoría Civil de las Policías.
13. Establecer un registro nacional de víctimas y fortalecer los mecanismos de reparación del daño para sus familiares, generando una legislación específica.
14. Transformar a los órganos fiscalizadores, como la Auditoría Superior de la Federación y sus análogos en las entidades federativas y en el Distrito Federal, en verdaderos órganos constitucionales autónomos, plenamente responsables de sus actos, que no dependan de ninguno de los tres poderes públicos, con la finalidad de fortalecer la lucha contra la corrupción, la impunidad y mejorar la rendición de cuentas.
15. Diseñar un plan para el regreso de las fuerzas armadas a las funciones que le son naturales tan pronto como sea posible.

16. Generar en las instituciones de policía y procuración de justicia políticas de reclutamiento, formación y promoción desde un enfoque multidisciplinario, además de contar con condiciones laborales adecuadas y sistemas de supervisión, evaluación, indicadores del desempeño y mecanismos de rendición de cuentas eficaces y eficientes. Hacer realidad la carrera civil en ambas profesiones.
17. Favorecer la reinserción social de la figura del policía, propiciando su acercamiento con los ciudadanos en particular y con la comunidad en lo general.
18. Empezar una evaluación del Consejo de la Judicatura Federal y de los consejos locales de la Judicatura, a cargo de una instancia externa e independiente, con la participación de académicos y profesionistas especializados, que de manera autónoma, objetiva, imparcial y completa aborde el impacto que ha tenido el desempeño de dichos consejos desde su creación, como mecanismo para combatir la corrupción, fomentar la independencia y la profesionalización de los funcionarios del poder judicial. Como consecuencia de esta evaluación, cada Consejo debe comprometerse a implantar los planes de fortalecimiento pertinentes para cumplir su labor con eficacia.
19. Llevar a su máxima intensidad la persecución del delito de lavado de dinero en sinergia con los cuerpos de inteligencia civil. La lucha contra el lavado de dinero debe priorizarse y fortalecerse con infraestructura y capacidad humana. La persecución de este delito merece al menos la misma atención presupuestal y de centralidad en la política pública que la referente a los cuerpos de policía. Al respecto se hacen señalamientos precisos en el apartado 4.6.3.
20. Medir en forma objetiva y publicar la efectividad de las acciones del Estado orientadas a erradicar las actividades de lavado de dinero.
21. Insertar a las instituciones de inteligencia en una legislación que establezca los fines de los servicios que proporcionan las diversas instancias; que comprenda con mayor claridad su estructura, los mecanismos formales para su coordinación y las herramientas claras de su responsabilidad política y jurídica, así como su operación desde el enfoque local hasta el regional y el nacional. En el apartado 4.8. se especifican estas medidas.
22. Llevar a los hechos la readaptación y la reinserción sociales. Contemplar la prisión preventiva sólo para los delitos graves y revisar a fondo las disposiciones y prácticas en materia de medidas cautelares en el procedimiento penal – entre ellas, pero no exclusivamente, el llamado “arraigo” – a la luz de las garantías que otorga, en lo general, el sistema legal mexicano, así como a lo dispuesto por el régimen internacional en materia de derechos humanos.
23. Realizar un diagnóstico objetivo, imparcial e integral del sistema carcelario mexicano con una metodología única de conformidad con estándares internacionales. Es preciso adoptar, en forma inmediata, las medidas conducentes a reestablecer el orden y el imperio de la ley en todos los reclusorios para adultos y menores de edad.
24. Dejar de ver a la prisión como la medida más adecuada para la solución del conflicto social generado por los delitos violentos, dimensionándola como un último recurso únicamente para los delitos violentos y sólo con fines de protección social, readaptación y reinserción.

25. Despenalizar aquellas conductas que no atentan en forma importante contra la sociedad y trasladar la atención de las mismas a otras esferas, como la administrativa.
26. Transformar los ministerios públicos en verdaderos órganos constitucionales autónomos, eficaces y ágiles, sustentados en el adecuado nombramiento de los procuradores, la creación de los Consejos del ministerio público y de la policía de investigación, la existencia de una verdadera carrera ministerial, la autonomía presupuestal y la autonomía técnica de los fiscales, para combatir la corrupción, la impunidad y alejar a esta importante función de cualquier consideración política.
27. Proponer la convocatoria a una Cumbre Internacional para valorar el problema de los migrantes y lo que alrededor del fenómeno se desarrolla, así como sobre el problema del narcotráfico, las drogas, el lavado de dinero y la trata de personas.
28. Convertir a los institutos de acceso a la información pública en órganos constitucionales autónomos con facultades legales suficientes para que cumplan sus fines.
29. Cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a lo cual México está obligado al haber reconocido su competencia contenciosa, tal y como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
30. La variedad y la gravedad de las manifestaciones y expresiones de la violencia contra las mujeres exige respuestas integrales, según los ámbitos donde se da: no sólo la que se produce en el espacio doméstico, sino también la que se origina en la comunidad y la que ejerce el Estado. En el texto de la Propuesta, se sugieren acciones específicas al respecto.

No sólo se sugieren y recomiendan acciones inmediatas a cargo de instancias ajenas a la Universidad Nacional Autónoma de México, también se propone en el contexto de esta Casa de Estudios el compromiso de apoyar, dentro de los alcances que son propios de la misma, la concreción de las acciones antes sugeridas, así como emprender en forma directa las siguientes:

31. Promover la creación de un mecanismo formal en el seno de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), para diseñar un sistema nacional de vinculación para la investigación y el desarrollo en materia de seguridad y justicia.
32. Proponer un mecanismo de colaboración entre la ANUIES y las secretarías de Educación Pública federal y estatales, para promover contenidos educativos y mecanismos participativos de los estudiantes de los niveles básico, medio y superior, coherentes con el perfil de la nueva política de Estado en seguridad y justicia. Además, se sugiere implantar en la Universidad Nacional Autónoma de México programas similares de carácter interactivo en su Museo de las Constituciones.
33. Poner en marcha en la Universidad Nacional Autónoma de México un programa piloto especializado en áreas de seguridad y justicia, con gobiernos y comunidades involucrados en políticas y programas inspirados en los principios de la nueva política de Estado.
34. Crear en la Universidad Nacional Autónoma de México el Programa Universitario de los Derechos Humanos, que incluya las áreas de seguridad y justicia.

35. Impulsar en la Universidad Nacional Autónoma de México la discusión sobre la política referente a drogas en México a través de un foro amplio que permita evaluar los costos y las consecuencias de diversas políticas sobre la regulación del consumo de drogas. Esta discusión debe incluir las posiciones de sectores diversos, así como la experiencia de distintas latitudes para obtener una visión de política plausible e integral.
36. Crear en el Museo de las Constituciones, que se inaugura en las próximas 48 horas, un programa sobre el conocimiento de las Constituciones Mexicanas, en especial la actual, basado en el fortalecimiento de valores éticos laicos como la tolerancia, el patriotismo, el comportamiento cívico, la solidaridad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, dirigido a toda la población, pero con énfasis especial para niños y jóvenes.

