



Reformando los Rangos: La Narcoviolencia y la Necesidad de Reforma Policiaca en México

Por: Maureen Meyer, Analista, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, y
Roger Atwood, Director de Comunicaciones, Oficina en Washington para Asuntos
Latinoamericanos

29 de Junio de 2007

- La aceleración de la violencia relacionada a las drogas ha resaltado los límites de la eficiencia policiaca y los problemas de corrupción policial.
- El gobierno de Calderón ha actuado rápidamente para desplegar a las fuerzas armadas pero lentamente para comenzar el proceso de profesionalizar a los cuerpos policiacos.
- Reformas deben ser integrales e incluir controles internos e externos, un proceso para revisar la estructura del mando policiaco y mejores incentivos.
- Los Estados Unidos puede ayudar con cooperación policiaca más eficaz y con más esfuerzos para disminuir la demanda de drogas y el tráfico de armas ilegales a México.

Este año la narcoviolencia ha intensificado en México. Al menos 1,400 personas han muerto en ataques desde enero de 2007, números que superan el mismo periodo en el 2006 y el 2005. Áreas en las que previamente había escasa narcoviolencia, como el estado de Veracruz y la ciudad de Monterrey, han sido afectadas.

El presidente Felipe Calderón ha lanzado operativos conjuntos de las fuerzas armadas y la policía, en los cuales predominan los militares, en varios estados que han sido considerados los más afectados por el crimen organizado. WOLA cree que la decisión de otorgar a las fuerzas armadas el papel principal en los operativos es justificable dado el nivel de violencia y el problema duradero de corrupción policiaca.

Sin embargo, los remedios a largo plazo de la narcoviolencia requieren cuerpos policíacos fuertes y responsables, con el apoyo y la fe de la población civil. El uso de los militares no puede sustituir a la creación de cuerpos policíacos que puedan combatir el crimen con la confianza y cooperación de la sociedad mexicana.

Como miembros de una organización que investiga el tema de la seguridad pública en América Latina desde los 90s, vemos la reforma policíaca en México como una tarea pendiente que se ha vuelto una necesidad urgente.

Los militares versus la policía

Los militares y la policía no son entidades intercambiables. Las fuerzas armadas son entrenadas para situaciones de combate y el uso de fuerza para vencer a un enemigo armado. La policía, en cambio, es un cuerpo civil entrenado a enfrentar a amenazas contra la seguridad pública y a usar la mínima fuerza necesaria para investigar a delitos, identificar a los responsables y arrestar a delincuentes con la cooperación de la gente.

El uso de las fuerzas armadas en papeles que tradicionalmente son propios de la policía ha crecido continuamente en México porque los cuerpos policíacos son percibidos como corruptos o inadecuadamente entrenados para enfrentar a la violencia creciente. El proceso actual de la erosión de la responsabilidad policial en la seguridad pública a favor de los militares se inició en 1999 con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP). Esa fuerza incluía poco más de 5,000 elementos militares, aproximadamente la mitad del total, sirviendo en posiciones que supuestamente eran temporales hasta que suficientes agentes civiles nuevos pudieran ser seleccionados y entrenados. Ocho años después, los militares siguen teniendo una presencia fuerte dentro de la PFP y el número de elementos militares ha crecido.

En reacción al crecimiento de la narcoviolencia en el norte de México en 2004 y 2005, Presidente Vicente Fox lanzó el Operativo México Seguro el 11 de junio de 2005, desplegando más de 1,500 elementos militares y policías federales a varias ciudades, entre ellas Nuevo Laredo, Matamoros y Tijuana. La Administración de Calderón continuó con esta estrategia, enviando una fuerza dominada por las fuerzas armadas para combatir a la narcoviolencia y la delincuencia organizada en el estado de Michoacán poco después de la toma de mando de Calderón como presidente en diciembre de 2006. Esto resultó ser el comienzo de varios operativos conjuntos de las fuerzas armadas y la policía bajo la Administración de Calderón. En mayo de 2007, el presidente anunció la creación de una Fuerza Especial para combatir a la delincuencia organizada que será compuesta de soldados del ejército y la fuerza aérea, reforzando el papel de las fuerzas armadas en las tareas de la seguridad pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que recientemente fue presentado, contiene importantes propuestas para profesionalizar a la policía, combatir la corrupción y reformar el sistema penitenciario, entre otras. Si son implementados, estos elementos

podrían tener un impacto positivo en la policía civil. Sin embargo, elementos similares fueron incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; seis años después, ha habido muy poco progreso visible en el mejoramiento del actuar de la policía debido a una implementación lenta. Reformas incluidas en el nuevo plan tienen que ser implementadas más rápidamente o nuevamente fracasarán en combatir la corrupción, la falta de entrenamiento y la ausencia de mecanismos de revisión adecuados que socavan la eficacia de la policía mexicana. El relevo de 284 agentes de la PFP y la Agencia Federal de Investigación (AFI) anunciado en el mes de junio, entre ellos a los 34 mandos superiores en los estados y el Distrito Federal, para investigar si tienen posibles vínculos a la delincuencia organizada o el narcotráfico, es una medida positiva. Pero esta medida, como otras depuraciones, logrará muy poco sin más reformas estructurales.

El uso de las fuerzas armadas en tareas para las cuáles no han sido entrenadas ha resultado en el derramamiento de sangre. De acuerdo con los medios de prensa, en mayo de 2007, soldados lanzaron granadas adentro de una casa donde se sospechaba que miembros de un cartel se escondían, matando a los sospechosos en vez de haberlos detenido e interrogado. En otro caso, el 2 de junio, soldados en Sinaloa abrieron fuego en contra de un coche que no paró en un puesto de inspección militar. Dos mujeres y tres niños adentro del coche murieron. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha informado sobre graves violaciones a los derechos humanos cometidas por militares durante operativos en contra del crimen organizado en Michoacán, incluyendo detenciones arbitrarias, torturas, abuso sexual incluyendo violaciones, y allanamientos ilegales.

Miembros de las fuerzas armadas mexicanas tampoco son libres de la corrupción que ha plagado a la policía. Entre 1995 y 2000 más de 150 soldados y oficiales fueron juzgados por delitos relacionados al tráfico de drogas. Al menos tres generales del ejército han sido sentenciados por delitos relacionado al narcotráfico desde 1997.

Los peligros de militarizar las funciones de la policía han sido señalados por instancias regionales e internacionales de derechos humanos. A largo plazo, al otorgar funciones policíacas a los militares se perjudica los esfuerzos de fortalecer la policía civil porque se disminuye la atención a la necesidad de reformas estructurales. Los problemas que enfrentan, el narcotráfico y el crimen organizado, no pueden ser resueltos militarmente. Los sistemas de justicia y de policía tienen que funcionar para combatir estos problemas.

Desde la perspectiva de WOLA, reformas policiales eficaces tienen que ser integrales e institucionales. Deben incluir:

- Reformas y desarrollo de la estructura institucional de la policía, en vez de enfocarse en solamente una o dos áreas problemáticas. Esfuerzos de reforma policial en Centroamérica, por ejemplo, han sido frustrados porque fueron dirigidos solamente a unidades específicas, tales como las de detectives o de anti-narcóticos, sin prestar atención suficiente a la

estructura institucional general en la cual operan estas unidades.

- Cambios a las funciones preventivas y de patrullaje de la policía, así como las funciones de detectives y otras unidades especializadas. Para combatir la corrupción, se tiene que desarrollar estructuras de mando y de control en cada nivel de la jerarquía.
- Fortalecimiento de los sistemas existentes de control interno y externo. Los mecanismos de supervisión necesitan asegurar la responsabilidad individual por actos delictivos, para que los policías reciban un mensaje claro de que serán sancionados por dichos actos.
- Mayores incentivos para los policías, tales como mejores salarios y prestaciones, los cuales reducen su susceptibilidad a los sobornos y la participación en redes de extorsión y otras asociaciones ilícitas. El salario mensual para un policía en Michoacán, por ejemplo, es de 3.887 pesos, o \$358 dólares; en Guerrero, es de 2.461 pesos (\$226), según informes de prensa.
- Reformas al sistema de justicia, ya que la policía no opera en forma aislada, sino que es parte de un sistema mayor de instituciones de justicia penal. La persistencia de la corrupción y la impunidad alienta a los policías a que tomen la justicia en sus propias manos y contribuye a la falta de confianza ciudadana en el sistema de justicia, en las autoridades de las fuerzas judiciales y en los cuerpos policíacos. Un sistema eficaz aseguraría investigaciones eficientes y una recopilación de pruebas adecuada con garantías al debido proceso. Dichas reformas también podrían aumentar la confianza ciudadana en la administración de justicia y abrir camino a una mayor disposición por parte del público de denunciar delitos y aportar pruebas.

El Papel de Estados Unidos

La narcoviolenencia en México no ocurre en un vacío; está fomentada por el consumo de drogas en Estados Unidos. De acuerdo al Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2007 por la Oficina de Asuntos Internacionales Relacionados con los Narcóticos y las Disposiciones Jurídicas (*U.S. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*) aproximadamente “90% de la cocaína que se consume en Estados Unidos pasa por México.” Productores mexicanos proporcionan una gran parte de la heroína consumida en Estados Unidos. México es el más grande proveedor extranjero de marihuana para Estados Unidos y un importante proveedor y productor de metanfetaminas.

Mientras la demanda de drogas ilícitas exista, se encontrarán nuevas maneras de satisfacerla. Igualmente, mientras el mercado sea ilegal, la violencia y la corrupción

continuarán siendo el *modus operandi* del negocio, cuyas condiciones de ilegalidad y de fuerte demanda lo hacen lucrativo. Tomando en cuenta la política de prohibición de drogas de Estados Unidos y sus niveles de demanda, los políticos estadounidenses necesitan reconocer las consecuencias de esta política y nuestra mutua responsabilidad por el narcotráfico en México.

Estados Unidos ya apoya importantes programas policíacos en México. El enfoque de estos programas puede ser modificado para ayudar a México a restaurar el orden público y la seguridad. Las áreas de apoyo para una cooperación futura deberían de concentrarse en:

- Cambiar el énfasis de la asistencia policíaca que proviene de Estados Unidos de ofrecer entrenamiento y equipo hacia la transformación de las estructuras de mando, incentivos, y controles dentro de las instituciones policíacas y judiciales.
- Apoyar una reforma amplia del sistema de justicia penal en México, como las actuales propuestas laboradas por la Red de Juicios Orales de México.

El estado y las autoridades en Estados Unidos también pueden ayudar a través de trabajo para reducir la demanda de drogas, en particular a través del fortalecimiento del sistema de tratamiento de adicciones en el país. En comparación a otras opciones de políticas para reducir el consumo de drogas, se ha mostrado que el tratamiento es particularmente eficaz en relación a su costo, aunque la calidad de servicios no es igual en todos los programas. Un estudio histórico en 1994 hecho por la Corporación RAND encontró que los tratamientos para los grandes consumidores de cocaína eran 23 veces más efectivos que la erradicación de los cultivos de drogas y otros programas enfocados en los países de producción, 11 veces más efectivo que la prohibición y 7 veces más efectivo que esfuerzos nacionales para reducir el consumo de cocaína. Mejorando el acceso a servicios de tratamiento de alta calidad multiplicaría los importantes beneficios que los programas de tratamiento ya brindan.

El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México también contribuye a la violencia. Funcionarios mexicanos estiman que 70% de las armas que decomisan de grupos del crimen organizado en México son fabricadas y compradas en Estados Unidos. Las autoridades de Estados Unidos deberían de fortalecer las regulaciones gobernando las ventas de armas, particularmente en la zona fronteriza, para que armas compradas en Estados Unidos no caigan en las manos equivocadas en México.

No hay una manera fácil o rápida para solucionar la narcoviolenca que plaga a México. El reto de México es restaurar el orden público, combatir la corrupción y comenzar la tarea pendiente de una verdadera reforma policial. Estados Unidos puede ayudar a México a restaurar la seguridad pública apoyando reformas de los sistemas de policía y de justicia mientras trabaja para disminuir la demanda de drogas ilícitas en el país y el

tráfico de armas ilegales a México.

Violencia en México: Una Semana

Muertes Relacionadas al Narcotráfico Durante la Semana de 1 al 7 de Junio de 2007¹

1 y 2 de Junio

- Once personas son asesinadas en los estados Baja California, Michoacán, Chihuahua, Tamaulipas y Sinaloa.

3 de Junio

- Seis personas son asesinadas en Guerrero, Tamaulipas y Michoacán.

4 de Junio

- Diez personas son asesinadas en siete estados diferentes de México.

5 de Junio

- Catorce personas fueron asesinadas en México, incluyendo el jefe de la policía judicial en Ometepec, en el estado de Guerrero. Algunos cuerpos fueron encontrados con amenazas dirigidas a carteles rivales.

6 de Junio

- Cinco personas fueron asesinadas en el estado de Veracruz. En un caso hubo un cuerpo decapitado con una amenaza para el jefe de la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz y otros jefes de policía.

7 de Junio

- Veintitrés personas fueron ejecutadas en seis estados, incluyendo 2 policías municipales en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Favor dirigir preguntas y comentarios sobre este informe a Maureen Meyer, mmeyer@wola.org, o Roger Atwood, ratwood@wola.org.

###

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Washington Office on Latin America) es una institución no gubernamental que promueve el respeto a los derechos humanos, la democracia, y justicia económica y social en la política de los Estados Unidos hacia América Latina.

¹ Según informes de la prensa mexicana.

