

Instituciones de seguridad pública mexicanas ¿Protección al servicio de la población o mecanismos de control social?

Mexican Public Security Institutions ¿Protection Service Population and Social Control Mechanisms?

Sinuhé Carlos Guardado López

Profesor de la UNAM, FES Cuautitlán

Correo electrónico: guardadolopez@comunidad.unam.mx

La Seguridad Pública es una de las tareas asumidas por parte del Estado, representa una de las tareas en que los gobiernos centran sus esfuerzos; aunque México, poca eficacia ha manifestado en la materia, tal como demuestran estadísticas respecto a impunidad en el país.²² La Seguridad Pública es una función estatal que respalda el origen y la perpetuidad del Estado, como refiere el jurista Sergio García Ramírez (2002), la seguridad fue recogida como derecho natural e inalienable de los seres humanos.

En el presente trabajo se plantea la actuación del Estado y de sus instituciones de seguridad pública en la visión conflictual. En esta categoría, el Estado se ubica en el enfoque de la coacción, es decir, las agencias institucionales (la policía, el ejército, los grupos de inteligencia, el sistema penitenciario) utilizan los recursos legales para aplicar la fuerza, la neutralización o la violencia para preservar el control social. Elementos como el poder, la autoridad, el dominio, la hegemonía, pasan a ser ejercidos por el Estado en formas represivas.

El presente documento considera que la sociedad percibe el desempeño de las instituciones de seguridad pública como mecanismos de control social, debido a sus actuaciones disfuncionales conforme al respeto y protección de las personas y sus derechos humanos (DDHH²³). Por lo anterior, las instituciones de seguridad pública, de administración y procuración de justicia, mantienen una percepción negativa ante los ojos de la población.

En esa misma línea, se debe sumar el deterioro en la imagen de lo que parecían instituciones casi intachables en su forma de actuar como el Ejército y la Marina Armada de México quienes desde la guerra contra el crimen organizado encabezadas por el ex presidente Calderón han sido foco de atención por su abuso en el uso de la fuerza, como fue el caso Tlatlaya en el Estado de México.

Otro ejemplo, son los actos difundidos en video durante el mes de abril de 2016, en el que integrantes del ejército y policía federal aparecen con una joven amarrada de manos en el piso, a quien infligen golpes, colocándole una bolsa de plástico en la cabeza y tratan de asfixiarla dos veces para obtener información, lo

²² Según el Índice Global de Impunidad 2015, el 8 % de los delitos se denuncian y de estos sólo 1.4 % de cada 100 se castigan. En el caso de que se presente una denuncia, se realice la detención, el juicio y se obtenga una sentencia condenatoria, alcanza levemente el 0.5 % de los casos.²² México es uno de los países que tiene mayor índice de impunidad en el mundo, al obtener 75.7 puntos donde 100 es altamente impune y 0 es un sistema donde se castiga a quienes cometen un delito.

²³ De acuerdo a una investigación realizada por el IJJ-UNAM, se concluyó que los policías ministeriales, estatales y municipales son los cuerpos de seguridad que más extorsionan y agreden física y psicológicamente a la población (Rosas, 2016).

cual es un acto de tortura. En cambio, las instituciones a las que están adscritos las y los elementos que realizan tales actos, minimizaron sus acciones:

Para la Sedena se trata de un delito de “desobediencia” y para la CNS de “maltrato a una mujer”. En sus comunicados, no usan la palabra tortura. Por su lado, la PGR si menciona que se está ante “hechos probablemente constitutivos del delito de tortura” (Proceso, 2016).

La continuidad de prácticas de tortura, contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ([CPEUM], 2016) en su artículo 20, inciso a) Fracción IX, el cual señala que “Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula”. Por su parte, el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales (2016), refiere en su Art. 97:

Cualquier acto realizado con violación de derechos humanos será nulo y no podrá ser saneado, ni convalidado y su nulidad deberá ser declarada de oficio por el órgano jurisdiccional al momento de advertirla o a petición de parte en cualquier momento.

Nuestro país ha firmado tratados que obligan al Estado Mexicano en materia de DDHH.²⁴ Sin embargo en la práctica son omisos los elementos de seguridad pública de las leyes nacionales y los tratados suscritos en la materia. Lo anterior, a pesar de la tendencia internacional de respeto y protección de los DDHH que se tradujo en la reforma del 10 de junio de 2011. El art. 1º de la CPEUM se manifestó a favor del principio *pro homine*, que en síntesis garantiza los DDHH, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo condiciones excepcionales que la Constitución establece.

No obstante, la práctica difiere de lo previsto en la ley, por lo cual la población tiene una percepción negativa de las instituciones de seguridad pública y de la procuración e impartición de justicia, así como del gobierno en general. Teniendo al Gobierno de la República y a su titular como responsables de tal problemática.

Pero, ¿por qué la población tiene una mala percepción respecto a las instituciones de seguridad pública mexicanas? Desde la perspectiva del presente trabajo las principales causas relacionadas con la desconfianza por parte de la población hacia las instituciones de seguridad pública son: 1) La corrupción; 2) La impunidad; 3) La falta de preparación de los servidores públicos en la materia; y, 4) La existencia de alianzas con el crimen organizado.

Las causas mencionadas no permiten consolidar la confianza para una colaboración estrecha entre el gobierno, sus instituciones de seguridad pública y la población, que difícilmente percibe el apoyo y resguardo de los cuerpos de seguridad pública, los cuales son concebidos como corruptos y proclives a proteger y trabajar para el crimen organizado.

La situación referida es alarmante, llegando incluso a ser señalada por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de James Cavallaro quien pidió a México que reconociera la gravedad de la crisis de DDHH que enfrenta el país y que no tratara de minimizarlo.

²⁴ Como por ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, el cual fue adoptado en Cartagena de Indias, Colombia en 1985. Otro ejemplo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada en San José de Costa Rica en 1969.

La CIDH instó a romper el ciclo de impunidad que protege a los responsables de violaciones a los DDHH. De acuerdo con el reporte correspondiente las deficiencias, insuficiencias y obstáculos de la respuesta estatal han llevado a los mexicanos a pensar que los esfuerzos por lograr justicia son solo una simulación (AFP, 2016).

Conforme a lo expuesto, se torna evidente que sucesos con un alcance mediático en otras latitudes y en organismos internacionales, estigmatizan al gobierno en turno y a las instituciones de seguridad, creando una imagen de falta de capacitación del personal, el ocultamiento de evidencias y hechos, así como el uso de la fuerza de manera discrecional por parte de los elementos de seguridad en sus actuaciones, a esto se suma la infiltración del crimen organizado en las corporaciones de seguridad pública.

Los señalamientos de organismos internacionales como la CIDH y el Departamento de Estado de los Estados Unidos respecto a la situación de corrupción, impunidad por la violación a los DDHH (la cual califica como un problema nacional) y la participación militar en abusos graves, como homicidios, tortura y desapariciones (US Department of State, 2015), se tornaron en incómodas para el gobierno del presidente Peña Nieto, quien se vio cercado y cuestionado por organizaciones internacionales, por los padres de los normalistas desaparecidos y por la construcción de la llamada “verdad histórica” (Rosagel, 2016).

Ante las presiones, el Gobierno de la República permitió el ingreso del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) pertenecientes a la CIDH, para investigar y esclarecer los hechos del 26 de septiembre de 2014 en Iguala. La investigación del GIEI, desnudó a la justicia mexicana, debido a las inconsistencias reveladas en la carpeta de investigación, tales como tortura basada en “golpes, las descargas eléctricas, asfixias parciales con bolsas de plástico y finalmente amenazas de que matarían a sus seres queridos **si no hacían confesiones que sustentasen** lo que decía el gobierno” (Aristegui Noticias, 2016).

Lo referido, quedó sustentado en evidencias médicas que corroboran las denuncias de tortura, contraviniendo los arts. 20, inciso a) Fracc. IX y 97 del CNPP citados en líneas previas. El GIEI además de la tortura, develó tardanza y manipulación de evidencias. De acuerdo al GIEI:

El informe es un rosario de los males que aquejan al sistema de justicia en México: tortura; prevalencia de declaraciones por encima de las pruebas; sospechosa dilación; fragmentación de las averiguaciones, etcétera (...) Los especialistas se dijeron sorprendidos de lo que sucede en México, y eso es sólo por los 43... (Rosagel y Rodríguez, 2016)

Lo anterior pone al descubierto que existen pocos o nulos avances en materia de transparencia y respeto a DDHH logrados, incluyendo las actuaciones y omisiones de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno. Esto comprende también a titulares de las dependencias federales a cargo de la investigación que crearon la llamada “verdad histórica”, puesta en duda por el GIEI. El desaseado caso de Ayotzinapa en el que se documentaron una importante serie de irregularidades, no solo merma la legitimidad de las instituciones de seguridad pública, sino también de todo un sistema de procuración e impartición de justicia y a su vez resta credibilidad al Gobierno, deteriorando la imagen del Estado Mexicano.

Si bien, aparentemente el gobierno ha realizado acciones para cumplimentar las expectativas internacionales en materia de DDHH, también ha cometido desaciertos o ha reflejado el verdadero rostro del gobierno, el cual ha emitido un mensaje de incongruencia por la falta de compromiso en la materia.²⁵

Las negativas actuaciones del gobierno y de sus instituciones de seguridad pública dejan al descubierto el amplio espectro entre la teoría y la práctica, ante los señalamientos de organismos extranjeros e internacionales los cuales demuestran que de poco han servido los tratados suscritos en materia de DDHH, combate a la corrupción, desapariciones forzadas, entre otros.

Velásquez (2016) señala que “(...) nuestras policías están calificadas mundialmente como unas de las 10 más ineficientes en el mundo, la más ineficiente de AL, la segunda más corrupta mundialmente y el 75 % de los cuerpos policiacos infiltrados por la delincuencia”. En una entrevista el subsecretario estadounidense de Estado para el **narcotráfico** internacional, **William Brownfield**, señaló que las **policías estatales y municipales** mexicanas denotan una gran **infiltración del crimen organizado (Associated Press, 2012)**.

Lo referido por el penalista Velásquez, encuentra su origen en corrupción, la cual ha proliferado y se ha mantenido en los altos niveles del Estado y representa una amenaza para la estabilidad política y social, así como para la legitimidad y legalidad del Estado mismo. Pero cuando esta corrupción se vincula a la delincuencia organizada, la amenaza se extiende a la seguridad nacional.

En varios casos la delincuencia organizada destina cuantiosos recursos para sobornar a los jueces y lograr una protección a sus operaciones. Pero tal protección a la delincuencia organizada necesita de colusión en los altos niveles del Estado, actuando por medio de un canal efectivo: la clase política. De esta forma, la delincuencia organizada “captura” al Estado desvirtuando la actuación de este y de sus políticas públicas, por lo que las ligas entre corrupción y delincuencia organizada son estrechas (Buscaglia et al., 2006).

Es apremiante la actuación de la clase política y la sociedad civil para realizar acciones contundentes, camino a una verdadera transparencia y rigurosa fiscalización, la revisión de protocolos y las actuaciones de los integrantes de las fuerzas de seguridad pública del país, quienes tienen una imagen sumamente deteriorada ante la población y a quienes se ha vinculado con el crimen organizado.

Las cifras de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (2016), corrobora que ni la mitad de la población considera “muy o algo efectivo” el desempeño de las corporaciones de seguridad pública estatales ni municipales, las cuales tienen mayor interacción y proximidad con la población.

Consecuentemente las líneas de acción se enfocan en trabajar mejor en las tareas y filtros de reclutamiento, selección y seguimiento del plan de carrera de los elementos de seguridad en los tres órdenes de gobierno, ya que como refirió Brownfield en otra entrevista: “las policías estatales y locales (municipales) dan la percepción de que son parte del problema y no de la solución” (AP, 2012).

²⁵ Como ejemplo de lo anterior, nos podemos remitir a la no renovación del mandato para el incómodo GIEI para esclarecer los hechos de Ayotzinapa, la no asistencia de funcionarios federales (SEGOB, PGR Y SRE) al último informe del GIEI y la fría “despedida” del presidente Peña Nieto a este grupo de investigadores, los despidió por medio de la red social Twitter, confirmando que la relación entre el GIEI y el Gobierno Federal, siempre fue tensa de principio a fin. El GIEI siempre fue una piedra muy incómoda para el gobierno de Peña Nieto, y en específico, para la PGR.

Es necesaria la elaboración de leyes efectivas y no declaraciones mediáticas a favor de la transparencia y anti corrupción, en los tres niveles de gobierno en las cuales se incluya la autonomía presupuestaria y de actuación de la Secretaría de la Función Pública, ya que en el caso de la PGR habrá que esperar al 2018 cuando se convierta en la Fiscalía General de la República y adquiera (en teoría) autonomía en su actuación.

También se requiere el trabajo de forma coordinada entre el poder judicial y el Instituto Nacional Electoral para blindar las campañas electorales en las que logra infiltrarse el crimen organizado, ya que como se manifestó la vía de acceso a la impunidad en el país es la clase política. Establecido ese vínculo, las instituciones de seguridad pública quedan al servicio del crimen organizado.

El proceso es más complejo de lo que uno puede imaginar: en tanto que no solo es la disfuncionalidad, sino también la estructura y los elementos que la integran, así como la necesidad de modificar la legislación para alcanzar la transparencia. A su vez, combatir la corrupción con un efecto descendente que parta de la clase política a las instituciones de seguridad pública y sus elementos, quienes son considerados como parte de la delincuencia (CESOP, 2016).

Las instituciones de seguridad pública proyectan disfuncionalidad, enfatizando a los ojos de la población la falta de labores de protección a la población, estigmatizando al Estado. Asimismo, hay que agregar los numerosos casos difundidos de algunos elementos de seguridad pública que cuando tienen contacto con la ciudadanía es para realizar secuestros, extorsiones, colaborar con el crimen organizado o para el cumplimiento de funciones de control social conflictual que trasgreden los DDHH de la población.

Igualmente, es considerada favorable la adopción del llamado “mando único”, el cual puede favorecer la protección ciudadana, sustituyendo a las “debilitadas” (en formación, equipo, personal y presupuesto) policías municipales. Pero, siempre y cuando se vea favorecido por las acciones antes mencionadas como la limpieza de las elecciones, de los partidos políticos y la clase política.

Finalmente, un paso importante sería el dotar de autonomía en la actuación a las procuradurías de justicia estatales y no solo a nivel federal (PGR por FGR en 2018), así como a las instituciones que lleven a cabo tareas de auditoría y fiscalización de los estados y a nivel federal. De no llevarse a cabo lo referido, se corre un alto riesgo de continuar con la corrupción e impunidad en casos ligados a los funcionarios públicos y sus actos de corrupción, peculado y enriquecimiento ilícito en los tres niveles de gobierno.

Referencias

- Agence France-Presse (2016, 02 de marzo). CIDH pide romper “ciclo de impunidad” que protege a violadores de DDHH en México. [En línea] *AFP*. Párr. 1-7. Obtenido de <http://prodigy.msn.com/es-mx/noticias/mexico/cidh-pide-romper-ciclo-de-impunidad-que-protege-a-violadores-de-ddhh-en-m%C3%A9xico/ar-BBqfxed?li=AAgppOd&OCID=mailsignoutes>
- Associated Press (2012, 29 de marzo) Policía mexicana, muy infiltrada por el narco: EU [En línea] *El Universal* Sección Nación. Párr. 1-2 Obtenido de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/838811.html>
- Aristegui Noticias (2016, 10 de mayo) Testigo clave de PGR en Iguala: “Si no hacía todo lo que me dijeran, iban a violar a mis niñas...” [En línea] *Aristegui Noticias Redacción*. Párr. 3-12. Obtenido de <http://aristeguinoicias.com/1005/mexico/testigo-clave-de-pgr-en-iguala-si-no-hacia-todo-lo-que-me-dijeran-iban-a-violar-a-mis-ninas/?platform=hootsuite>
- Buscaglia, E., González-Ruiz, S. y Prieto Palma, C. (2006) Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate. En Roemer, A y Buscaglia, E (Comp.) *Terrorismo y delincuencia organizada: Un enfoque de Derecho y Economía*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2016) Seguridad y confianza ciudadana [En línea] *Cámara de Diputados LXIII Legislatura*. Obtenido de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Seguridad-y-confianza-ciudadana>
- García Ramírez, F. (2013) *El control social sobre el individuo, la sociedad y el Estado*. México: ICSEA-CESCIJUC.
- García Ramírez, S. (2002) En torno a la seguridad pública –desarrollo penal y evolución del delito-. En Peñaloza, P y Garza Salinas, M (Coord.) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- González Fernández, J. (2002) La seguridad pública en México. En Peñaloza, P y Garza Salinas, M (Coord.) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (2016, marzo) *Percepción del desempeño de las policías Preventiva Municipal, Estatal, Federal y la Gendarmería Nacional para prevenir y combatir la delincuencia*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Le Clercq Ortega, J y Sánchez Lara, G. (2015) *Índice Global de Impunidad 2015*. México: Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia CESIJ, Universidad de las Américas Puebla.
- México (2016) *Código Nacional de Procedimientos Penales*, Artículo 97.
(2016) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 1 párr. 1-3; Art. 17 párr. 2; y, Art. 21 párr. 9.
- México Unido Contra la Delincuencia (2016, 19 de abril) XV Encuesta sobre percepción de inseguridad ciudadana en México. [En línea] *Comunicados de Prensa*. Párr. 1-3. Obtenido de <http://mucd.org.mx/XV-Encuesta-Nacional-Sobre-Percepci%C3%B3n-de-Inseguridad-Ciudadana-en-M%C3%A9xico-n5678.html>

- Organización de Estados Americanos (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Costa Rica.
 (1985) *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, Colombia.
- Proceso (2016, 14 de abril) Sedena y CNS minimizan tortura a joven; se trata de un acto de “desobediencia” y de “maltrato”, dicen. [En línea] *Revista Proceso Sección Nacional*. Párr. 2-3. Obtenido de <http://www.proceso.com.mx/437096/sedena-cns-minimizan-tortura-a-joven-se-trata-acto-desobediencia-maltrato-dicen>
- (2016, 13 de abril) Peña, peor que Calderón, Foz y Zedillo; el 66% de los ciudadanos desaprueba su gestión. [En línea] *Revista Proceso Sección Nacional*. Párr. 1-2, 9-10. Obtenido de <http://www.proceso.com.mx/436876/pena-peor-calderon-fox-zedillo-66-los-ciudadanos-desaprueba-gestion>
- Rosagel S y Rodríguez S (2016, 25 de abril) El GIEI desnuda “la justicia mexicana”: tortura, tardanza, manipulación de la evidencia... [En línea] *Sin Embargo Sección México*. Párr. 1. Obtenido de <http://www.sinembargo.mx/25-04-2016/1652529>
- Rosagel, S. (2016, 23 de abril) El gobierno aceptó al GIEI sólo cuando las críticas por los 43 lo cercaron... luego, lo desacreditó. [En línea] *Sin Embargo Sección México*. Párr. 1-4. Obtenido de <http://www.sinembargo.mx/23-04-2016/1651898>
- Rosas, T. (2016, 05 de mayo). Junto con municipales y estatales, policías ministeriales, los que más extorsionan y agreden a la población [En línea] *El Economista Sección Sociedad*. Párr. 1-5. Obtenido de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/05/05/policias-ministeriales-que-mas-extorsionan-agreden-poblacion>
- US Department of State (2015). Country Reports on Human Rights Practices for 2015 México [En línea] *Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*. Párr. 2-4. Obtenido de <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2015&dl53027#wrapper>
- Velásquez, J. (2016, 18 de abril) El 75% de la policía en México es cómplice del crimen organizado: experto. [En línea] *Primera Plana Noticias Sección Gobierno*. Párr. 2. Obtenido de <http://primeraplana.com.mx/gobierno/el-75-de-la-policia-en-mexico-es-complice-del-crimen-organizado-experto/>