

Reformas en materia de seguridad. Una propuesta para México

Jorge Luis Chabat Madrid

JUNIO 2019

- El Estado moderno se debate reiteradamente entre sus dos funciones básicas: dar seguridad a la población y proteger los derechos humanos de todos sus integrantes. El cumplimiento de estas dos funciones siempre genera una tensión que no es fácil de resolver.
- En México, durante los últimos tres lustros, las amenazas a la seguridad se han multiplicado, debido al crecimiento de las organizaciones criminales, lo cual ha planteado retos al Estado mexicano que no han podido ser resueltos de manera satisfactoria.
- El problema de la inseguridad es multicausal. Responde a condiciones sociales, así como a un débil Estado de Derecho que propicia impunidad. El tema de la seguridad no es sólo un tema de policías. Abarca la actuación de los ministerios públicos, el sistema judicial y el sistema penitenciario.
- Una estrategia efectiva de combate a la inseguridad debe descansar en políticas de prevención y en un fortalecimiento de las instituciones y del Estado de Derecho. Se requiere de una política de seguridad que, sin afectar los derechos humanos, sea capaz de proteger a la población.



Reformas en materia de seguridad. Una propuesta para México

Jorge Luis Chabat Madrid

JUNIO 2019



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

© Fundación Friedrich Ebert
Representación en México
Yautepec 55, Col. Condesa
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06140
Ciudad de México
Teléfono: +52 (55) 5553 5302
<http://www.fes-mexico.org>

 Fundación Friedrich Ebert-México

 @FESMex

 FES en México

Para solicitar publicaciones: fesmex@fesmex.org

ISBN: 978-607-8642-17-5

Primera Edición: Junio 2019

Impreso en México

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la FES está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.



Introducción

De acuerdo a los clásicos de la Ciencia Política, la provisión de seguridad es la función que da origen al Estado moderno. En esta perspectiva, la creación del Estado es un asunto de optimización de recursos: para evitar que cada individuo se proteja a sí mismo de otros individuos, éste delega dicha función en el Estado. Evidentemente, como apuntaba Thomas Hobbes en *El Leviatán*, la obligación de obediencia hacia el Estado dura en tanto y cuanto éste sea capaz de protegerlo, por lo que la provisión de seguridad se convierte en la base del contrato social. Para ello, el Estado posee lo que Max Weber llamaba el monopolio de la fuerza legítima, que implica que éste puede utilizar la fuerza, con reglas, límites y protocolos, para dicha función. No obstante, dado que la fuerza no siempre la ha utilizado el Estado de manera legítima, afectando en ocasiones los derechos de quienes debe proteger, desde el siglo XVII varios autores han puesto énfasis en los límites que debe tener el Estado al usar la fuerza. Esta preocupación dio origen a una serie de planteamientos liberales que se preocupaban por la defensa de los derechos humanos frente a la fuerza del Estado.

En otras palabras, dado que la función primaria del Estado es proteger los derechos de los individuos, éste debe usar la fuerza contra aquellos individuos que atentan contra estos derechos, pero también debe evitar que el uso de la fuerza acabe afectando los derechos de sus propios ciudadanos. De esta forma, el Estado moderno se ha debatido en los últimos siglos entre sus dos funciones básicas: dar seguridad y proteger los derechos humanos, incluso del propio uso de la fuerza por parte de él mismo. Sobra decir que el cumplimiento de estas dos funciones siempre genera una tensión que no es fácil de resolver. En los momentos en que las amenazas a la seguridad se incrementan, la línea se corre en detrimento de los derechos humanos, en momentos de estabilidad las libertades individuales se ensanchan, hasta que alguna amenaza a la seguridad vuelve a mover esta línea.

En México durante los últimos tres lustros, las amenazas a la seguridad se han multiplicado, debido al crecimiento de las organizaciones criminales,

lo cual ha planteado retos al Estado mexicano que no han podido ser resueltos de manera satisfactoria. De hecho, el crecimiento de estos grupos criminales provocó una respuesta rápida y un tanto desarticulada del Estado mexicano que ha tenido repercusiones negativas en los derechos humanos. Lo anterior no significa que la provisión de seguridad por parte del Estado no fuera deficiente en las décadas anteriores. En realidad, la falta de consolidación de un Estado de Derecho por parte de los gobiernos de la Revolución Mexicana se reflejó en una provisión de seguridad selectiva que privilegiaba a los grupos de ingresos medios y altos y dejaba desprotegidos a los grupos de bajos ingresos.

Sin embargo, a raíz del crecimiento de los grupos del crimen organizado a mediados de la década de los noventa, los índices de criminalidad comenzaron a crecer hasta llegar a una explosión de violencia a fines de la década del 2000. Como ya mencionamos, dicha situación no pudo ser enfrentada con éxito ni por los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) –Fox y Calderón– ni por el gobierno del priísta Peña Nieto. En este sentido, se requiere de una política de seguridad que, sin afectar los derechos humanos, sea capaz de proteger a la población. ¿Cuáles son las características de dicha política?

Una política centrada en dos grandes ejes: restablecimiento del tejido social y aplicación de la ley

Desde mediados de la década pasada, cuando se incrementaron los índices de violencia en México, se ha dado una discusión en el país sobre si se deben atender las causas sociales de la delincuencia o si se debe aplicar la ley, lo cual implica el uso de la fuerza legítima. La izquierda ha planteado que, dado que las causas de la delincuencia radican en la desigualdad, el Estado debe instrumentar programas sociales en lugar de usar la fuerza del Estado. Los grupos conservadores, por su parte han insistido en que se debe aplicar la ley a rajatabla e incluso han propugnado por castigos cada vez mayores, para disuadir la delincuencia. A pesar de esta discusión tan enconada, lo cierto es que la delincuencia es multicausal: tiene ciertamente causas sociales, pero también crece con la falta de aplicación de la ley y la impunidad.



Esta discusión tiene detrás una discusión de carácter más filosófico sobre la naturaleza humana. Hay quienes creen que el ser humano es bueno por naturaleza y que es la sociedad y la desigualdad las que lo impulsan a delinquir, en tanto que hay otros que creen que el ser humano es malo por naturaleza (el hombre es el lobo del hombre) y que la única forma de evitar que agrede a otros seres humanos es mediante el uso de la fuerza. Y lo cierto es que se pueden encontrar ejemplos en ambos sentidos: individuos que han sido llevados a delinquir por la falta de oportunidades de empleo y que, si hubieran tenido opciones, no serían delincuentes, e individuos que son delincuentes a pesar de tener oportunidades de desarrollo personal y que, si son arrestados, al salir libres vuelven a delinquir. En este sentido, una política de seguridad comprensiva debe atacar ambas causas: la desigualdad social y la falta de aplicación de la ley.

Una política social con un diagnóstico previo

Si bien es difícil saber el número exacto de jóvenes que ingresan al mundo de la delincuencia –las cifras van desde 30,000, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hasta 460,000, según el Secretario de Seguridad, Alfonso Durazo– es evidente que el Estado debe tener una política de prevención que ofrezca alternativas a estos jóvenes, aun aceptando que sólo una parte de ellos las elegirán. Sin embargo, dicha política, para ser efectiva, debe concentrarse en las regiones y ciudades donde se encuentran la mayor cantidad de jóvenes sin opciones y que son presa fácil para ser reclutados por los grupos criminales.

Ciertamente, dada la fragmentación de las organizaciones criminales en los últimos años, los estados de la República donde éstas reclutan a jóvenes son cada vez más e incluyen a Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz o Zacatecas. La labor de prevención debe centrarse en los barrios marginados donde las opciones de desarrollo personal son nulas para estos jóvenes. No obstante, la prevención debe ir acompañada de una presencia

del Estado que evite que la inversión social sea afectada por la acción de grupos criminales armados. Esto es, las políticas de prevención deben darse en contextos en los cuales la delincuencia no se ha apoderado de la vida cotidiana de las comunidades.

Por ello, es fundamental que para instrumentar los programas sociales haya un diagnóstico previo de la gobernabilidad en cada ciudad. Antes de desarrollar los programas de prevención, es importante asegurar que existe una presencia estatal que impide que los grupos delincuenciales tomen control de las actividades cotidianas de la población. Asimismo, la prevención implica una coordinación entre el gobierno federal y las autoridades locales. No obstante, habría que señalar que, si bien la inversión en prevención es fundamental, ésta tiene limitaciones dadas por el crecimiento de la economía y la tasa de desempleo. Si la economía no crece a tasas mayores que el crecimiento de la población, el alcance de las medidas de prevención es limitado.

Aplicación de la ley: una policía profesional y honesta no es suficiente

En las últimas dos décadas, el problema de la inseguridad en México se ha visto primero como un tema básicamente de violencia, lo cual ha llevado a centrarse sólo en la tasa de homicidios y segundo como un tema fundamentalmente policiaco. Ambas ópticas son erróneas. La violencia es una manifestación del crecimiento de la delincuencia y de la penetración de las instituciones estatales por parte de los grupos criminales. La violencia suele ser un indicador del crecimiento de las bandas criminales, pero puede haber situaciones con baja violencia con control criminal del Estado y de la sociedad.

Por otro lado, si bien es obvio que para reducir la inseguridad se necesitan policías profesionales y libres de corrupción, el problema va más allá de las policías: abarca a las instituciones de procuración de justicia, las fiscalías y procuradurías, los jueces y al sistema de prisiones.

En la parte policiaca, hay varias medidas que se deben tomar:



1. Mejorar los mecanismos internos de control. Es indispensable que cada cuerpo policiaco, a nivel federal, estatal y municipal, cuente con una oficina de asuntos internos y con un auditor policial autónomo externo a la institución.
2. Se deben instrumentar los procesos de control de confianza en los cuerpos policiacos, incluyendo los jefes y las autoridades políticas de las que dependen las policías.
3. Se deben instrumentar y mejorar los mecanismos de coordinación entre los cuerpos policiacos entre sí y entre éstos y las otras fuerzas de seguridad, como las fuerzas armadas.
4. Asimismo, es necesario mejorar los mecanismos de coordinación entre la Federación y los estados y municipios. El Sistema Nacional de Seguridad Pública no ha sido suficiente hasta ahora para generar una coordinación efectiva y los gobernadores y presidentes municipales han preferido descargar la responsabilidad de la seguridad en el gobierno federal.
5. El combate a las organizaciones criminales debe combatir en bloque a éstas. No enfocarse sólo en los capos. Esto es, si bien hay que arrestar a los líderes de las organizaciones criminales, hay que dismantelar también al resto de la organización. El planteamiento de que arrestar a los líderes sólo genera más violencia es falaz. En todo caso, podría decirse que arrestar solamente a los líderes genera más violencia. Pero también es cierto que no arrestarlos, genera impunidad.
6. Es necesario hacer diagnósticos precisos del tipo de delincuencia que se está enfrentando y el tipo de violencia que ejercen. Ello implica distinguir entre bandas de crimen organizado y delincuencia común. El diagnóstico debe definir qué tipo de banda criminal se enfrenta: si es una banda que se dedica sólo a narcotráfico o si desarrolla otras actividades delictivas como secuestros o extorsión.
7. Si bien es deber de la autoridad perseguir todos los delitos, hay que priorizar el combate a las bandas más violentas y las que atacan directamente a la población a través de extorsiones, secuestros, etc.
8. Para el control de las bandas del crimen organizado, es necesario desarrollar y consolidar una fuerza intermedia, con capacidad de fuego suficiente para enfrentar el poder armado de estas bandas. Dicha fuerza intermedia debe tener mayor capacidad armada que las policías regulares, pero no debe estar conformada por militares. El modelo de la Policía Federal parecería ser una buena opción, con los controles adecuados para frenar la corrupción. El modelo de la Guardia Nacional, conformado por militares si bien responde a una situación de emergencia, no es el modelo ideal en el largo plazo.
9. Es necesario desarrollar un indicador del grado de penetración del crimen organizado en las estructuras de gobierno. Los índices de violencia son un elemento importante en el diseño de políticas de seguridad. Sin embargo, puede ser un indicador engañoso. Una baja en la tasa de homicidios puede deberse a una reducción de la actividad criminal, pero también a un control territorial por parte de un grupo criminal. Si en un municipio o estado se presenta la combinación de un número alto de delitos predatorios (extorsión, secuestro, trata de personas), predominancia de un solo grupo delictivo, una tasa baja de homicidios y un número bajo de arrestos de criminales, es probable que estemos ante una situación de captura del Estado por parte de un grupo criminal.
10. Es fundamental separar el poder político de las actividades policiacas. La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública en el sexenio de Peña Nieto y la transferencia de la Policía Federal a la Secretaría de Gobernación, le restó eficacia a la acción policiaca y provocó un abandono de la Policía Federal por parte del gobierno, lo cual fue probablemente una razón por la cual aumentó la tasa de homicidios.
11. La mejora de las policías y el desarrollo de un modelo policiaco profesional debe abarcar no sólo a los policías federales, sino también a los cuerpos policiacos locales, que son los que presentan mayores deficiencias. El establecimiento de un modelo de desarrollo policial a nivel local, que vaya acompañado de estabilidad en el empleo y de un salario suficiente, es clave para la mejora policiaca a ese nivel. El establecimiento de un salario mínimo profesional policial para todo el país sería un avance.



Este salario mínimo policial idealmente debería de ser de al menos el equivalente a mil dólares mensuales.

El eslabón débil de la cadena de seguridad: la procuración de justicia

Respecto a la procuración de justicia, hay que señalar que las procuradurías, federal y estatales, han enfrentado históricamente dos grandes problemas: su dependencia política de los gobernadores y del presidente de la República y una falta de profesionalización que se ha reflejado en grandes rezagos e ineficiencias. En muchos sentidos, la procuración de justicia es el eslabón más débil de la cadena de seguridad. El actual Fiscal General, Alejandro Gertz Manero, ha señalado que a nivel federal existe un rezago de más de 300 mil investigaciones, 21 mil órdenes de aprehensión y 28 mil mandamientos ministeriales incumplidos. A pesar de estas carencias, el presupuesto federal de 2019 presenta una reducción de 9.1% para el área de procuración de justicia, lo cual lo ubica como el más bajo en los últimos seis años.

Evidentemente, éste es uno de los principales motores de la impunidad que prevalece en el país. Si bien la dependencia política del Poder Ejecutivo se ha aminorado con la ratificación de los fiscales por los congresos estatales, la mayoría de las fiscalías siguen presentando carencias humanas y técnicas. Muchas están rebasadas y una gran proporción de los casos que se presentan ante el juez están armados deficientemente, lo que provoca la liberación de presuntos delincuentes por fallas en el proceso. Ahora bien, el panorama presenta variaciones en cada estado. Aunque la media nacional era en 2016 de 7.6 ministerios públicos por cada cien mil habitantes, Chihuahua presentaba una tasa de 23.7, en tanto que debajo de la escala, Sonora tenía sólo 2.3 ministerios públicos por cada habitante.

Según Guillermo Zepeda, la tasa recomendable para un país en el que la carga de la investigación recae en el Ministerio Público debería de ser superior a los 13 fiscales por cada 100 mil habitantes. El presupuesto per cápita dedicado a la procuración de justicia varía mucho entre los estados:

Chihuahua tenía en 2017 un presupuesto de 1,079 pesos per cápita en tanto Tlaxcala dedicaba 93 pesos por persona. A pesar de las variaciones estatales, el Ministerio Público sigue siendo el factor clave para explicar la tasa de impunidad del país, la cual según en Índice Global de Impunidad de la Universidad de las Américas Puebla, es mayor a 99%, pues sólo llegan a la etapa de sentencia el 0.7% de los casos.

Todo lo anterior sugiere que es urgente aumentar el número de ministerios públicos en el país, así como incrementar de manera sustancial los recursos para la procuración de justicia. Adicionalmente, habría que establecer controles de confianza a este nivel, para combatir la corrupción, la cual sigue siendo un factor que influye en la alta tasa de impunidad.

El poder judicial: hacia un mejor sistema

La reforma al sistema de justicia penal aprobada en 2008 y que debería ser instrumentada en un plazo de ocho años, ha comenzado a tener un impacto en la impartición de justicia de México. Esta reforma ha vuelto más ágil los juicios, aunque ha sido criticada porque, al ser garantista, puede propiciar la liberación de muchos delincuentes. No obstante, dichas críticas realmente se centran en lo que sería una actuación deficiente de las policías y de los ministerios públicos, las cuales, al no aportar las evidencias necesarias para el procesamiento de un presunto delincuente, permitirían su liberación. Lo anterior no significa que no haya problemas de corrupción en el poder judicial.

De hecho, según el Consejo de la Judicatura Federal, a fines de 2018 había cinco estados que presentaban “focos rojos” en términos de corrupción judicial: Jalisco, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí y Zacatecas. Existen también ejemplos notorios de corrupción judicial como la liberación en condiciones irregulares del narcotraficante Rafael Caro Quintero en 2013, por una orden de un juez. Sin embargo, comparativamente con las policías y los ministerios públicos, existen mayores controles en el poder judicial. No obstante, el instrumentar controles de confianza sobre jueces y magistrados ayudaría a reducir la corrupción en el Poder Judicial.



El tema olvidado: las prisiones

Históricamente, las prisiones en México han sido un elemento de la cadena de seguridad que no sólo no ha sido eficiente para rehabilitar a los delincuentes, sino que se han convertido en universidades del crimen, donde quienes están reclusos desarrollan nexos con otros delincuentes e incluso hacen de las prisiones su base para actividades criminales. Esta situación obedece a dos razones: la baja prioridad que el tema ha tenido en las autoridades locales y federales y la saturación del sistema carcelario por una legislación que castiga con prisión delitos menores. Adicionalmente, el hecho de que quienes son detenidos pierden sus derechos electorales ha hecho que los políticos no vean redituable atender esta problemática. También, las prisiones se han convertido en un lugar donde se violan los derechos humanos de manera sistemática y donde priva la corrupción.

Evidentemente, todas estas características hacen del sistema penitenciario un elemento que contribuye a la impunidad. Los delincuentes saben que tienen muchas oportunidades para evadir a la acción de la justicia: pueden corromper a los policías, a los ministerios públicos, a los jueces y si al final son enviados a prisión, pueden corromper a las autoridades carcelarias y continuar sus actividades delictivas desde la prisión o eventualmente fugarse de los reclusorios, como ha ocurrido en estados como Coahuila, Nuevo León, Zacatecas y Tamaulipas. Ciertamente, no todas las prisiones son iguales. La situación varía de estado a estado y existe también una diferencia importante entre las prisiones estatales y las federales, donde los niveles de corrupción son menores, aunque se han presentado casos muy notorios como las dos fugas del narcotraficante Joaquín “Chapo” Guzmán.

Evidentemente, dado el sistema federal que existe en México, es poco lo que puede hacer el gobierno central en el caso de las prisiones estatales. El tema del federalismo también aparece constantemente en el caso de la coordinación entre las fuerzas de seguridad federales y las estatales y municipales. La alternativa en esta problemática parecería ser un aumento de la presión de la opinión pública

nacional e internacional que obligue a los gobiernos estatales y federal a hacer de ese tema una prioridad. En este sentido, la presión de las organizaciones no gubernamentales y de los medios de comunicación podrían ser un medio que ayudara a cambiar la situación actual.

Conclusiones

El problema de la inseguridad es multicausal. Responde a condiciones sociales, así como a un débil Estado de Derecho que propicia impunidad. Asimismo, el tema de la seguridad no es sólo un tema de policías. Abarca la actuación de los ministerios públicos, el sistema judicial y el sistema penitenciario. En cada una de estas partes de la cadena de seguridad se requieren cambios. Una estrategia efectiva de combate a la inseguridad debe descansar en políticas de prevención y en un fortalecimiento de las instituciones y del Estado de Derecho. Sin embargo, las políticas de prevención deben darse antes de que los grupos criminales se apoderen de una población o de un estado. De otra forma, no funcionan e incluso pueden ayudar al crecimiento de la delincuencia al dar recursos a contextos sociales penetrados por la delincuencia.

Por ello es fundamental realizar diagnósticos de la situación en cada ciudad y estado para identificar qué grupos criminales operan y qué tipo de actividades delictivas llevan a cabo. Es muy importante identificar si son grupos de narcotráfico, o grupos dedicados a otro tipo de delitos como robo, extorsión, secuestros, trata de personas, etc.

En la parte policiaca, es importante desarrollar un modelo de carrera policial con estabilidad en el empleo y un salario mínimo profesional para todo el país. Asimismo, los controles de confianza y las oficinas de asuntos internos son instrumentos importantes para combatir la corrupción. Un elemento esencial para aumentar la eficiencia de los cuerpos policiacos es la separación del poder político de las labores policiacas. Por ello es una buena señal que se haya restablecido la Secretaría de Seguridad Pública, ahora llamada de Seguridad Ciudadana, aunque no es una buena idea que la labor policiaca la desarrollen elementos de las fuerzas armadas. Se



debe fortalecer una fuerza intermedia con capacidad de fuego mayor que las policías estatales y locales, pero con un mando civil. También es fundamental mejorar los mecanismos de coordinación entre las autoridades federales y las estatales o municipales. En este sentido, es claro que el tema del federalismo siempre sale a relucir y debería llevarse a cabo una discusión seria sobre las ventajas y desventajas de este modelo.

Por otro lado, es evidente que el eslabón más débil de la cadena de seguridad está en las procuradurías y en los ministerios públicos. En este tema, se requiere de una reforma sustancial que aumente la cobertura y la eficiencia de estas dependencias. También se sugiere que en esta instancia se generalicen los controles de confianza para reducir la corrupción. En el tema del poder judicial la reforma de 2008 ha hecho la impartición de justicia más expedita, aunque muchos casos no concluyen en una sentencia por la labor deficiente de las procuradurías. Asimismo, se siguen presentando casos de corrupción, aunque la labor del Consejo de la Judicatura ha logrado identificar muchos de éstos y sancionarlos.

Finalmente, el tema de las prisiones sigue siendo un elemento que contribuye a la impunidad y al crecimiento de la delincuencia, pues muchas de las cárceles no cumplen con la labor de rehabilitación de los delincuentes. En el caso de las prisiones, la diferencia entre las prisiones estatales –notoriamente más corruptas– y las federales sigue siendo un asunto a discutir que nos lleva de nuevo al tema del federalismo. Adicionalmente el castigo con prisión de delitos menores que podrían tener otro tipo de sanción es un elemento que agrava el problema.



Perspectivas

Reformas en materia de seguridad.

Una propuesta para México

Se terminó de imprimir en junio de 2019
en Sellos, troqueles y carpetas Torres.

Calle Palenque 16-3, Col. Narvarte Poniente,
Del. Benito Juárez, CP 03020, Ciudad de México.

El tiraje consta de quinientos ejemplares.



Autor

Jorge Luis Chabat Madrid es Profesor del Centro Universitario de Ciencias Sociales y humanidades de la Universidad de Guadalajara.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa
06140 | México, DF | México

Responsable

Hans Mathieu | Representante en México
Teléfono +52 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
www.fes-mexico.org

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.