

**DIÁLOGO ENTRE LA INICIATIVA DE REFORMA EN MATERIA DE
JUSTICIA Y OPCIONES DE FORTALECIMIENTO
DE LA COHESIÓN COMUNITARIA
Notas sobre la presentación de la Mtra. Suhayla Bazbaz Kuri**

Comentarios generales a la iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Se debe aprovechar la oportunidad de reformar el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar el concepto de seguridad ciudadana (no sólo seguridad pública) y el concepto de prevención de la violencia y la delincuencia (no sólo del delito)
- La "arquitectura institucional y competencial" a la que hace referencia la iniciativa no es suficiente para garantizar el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, tanto estatales como municipales.
- Aceptando la debilidad institucional que existe en algunos puntos de la República Mexicana, la solución no es la "centralización" sino la ampliación de las capacidades institucionales
- Ello no se garantiza con una redistribución de competencias. Como prueba el panorama descrito en la propia iniciativa, el que un orden de gobierno tenga las competencias no necesariamente significa que tiene las capacidades
- La seguridad pública es más que el modelo policial. El diagnóstico presentado en la iniciativa es sobre las policías pero la "centralización" es generalizada, se pretenden centralizar las funciones, delitos, faltas, penas, sanciones, cuerpos policiales y mandos)
- La redacción de la iniciativa limita la participación de los municipios desde el ámbito de su competencia al diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos. Ello excluye al municipio de la evaluación de las políticas públicas
- Al restringir el rol de los municipios a las políticas públicas de prevención no policial de los delitos divide a la policía de la prevención pese a que los cuerpos policiales también pueden y deben tener un rol en la prevención. Por ejemplo, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia considera seis tipos de prevención, incluida la prevención policial
- La iniciativa hace referencia a la flexibilización de las competencias constitucionales basada en un nuevo paradigma de federalismo cooperativo, pero excluye al municipio de dicho federalismo cooperativo.
- omite al municipio de dicho federalismo
- Pareciera que se asume que las fortalezas institucionales se distribuyen por orden de gobierno. Ello no reconoce la heterogeneidad que se tiene entre las dependencias y entidades de cada órgano
- Una cosa es que las competencias estén claramente definidas y otra es quién las define claramente. Aquí el Congreso de la Unión tendría competencias del Constituyente

- Sobre la intervención de la Federación ante indicios de infiltración del crimen organizado, no está claro cómo se va a determinar que existen indicios suficientes
- Si se a invertir en la detección de indicios debería de invertirse en un sistema de alerta temprana de factores de riesgo para la prevención de la violencia y la delincuencia, en el monitoreo de las causas y no de los efectos (infiltración del narco, violencia y delincuencia)
- La propuesta de la intervención de la Federación es una medida reactiva, no preventiva, como se pretende en la iniciativa
- Sobre los transitorios, en la iniciativa se plantea que cada entidad federativa debe hacer una evaluación detallada de la situación que guarda cada corporación municipal. Ello debería de ser el punto de partida para evaluar el estado (heterogéneo) de las policías en el país en lugar de asumir que por ser policías municipales no tienen la capacidad y por ende que no deberían de tener la competencia
- Nuevamente se contempla la evaluación, control y certificación de cuerpos policiales municipales para integrarse a los estatales cuya eficacia y pertinencia han probado ser limitadas, debería ser la ciudadanía, las/los derechohabientes quienes evalúen a los cuerpos policiales
- Hay un plazo enorme (2 años) para que los Gobernadores asuman a discreción el mando de las policías municipales
- Atención sobre considerar las "ministraciones correspondientes a los municipios relativas a las participaciones, aportaciones y subsidios federales en materia de seguridad pública [como] otorgadas al estado al que pertenezcan con base en los convenios que se celebren". ¿Qué pasaría con los porcentajes etiquetados para prevención en fondos como el Subsemun, ¿también pasaría al estado?

Consideraciones que podrían ser incorporadas sobre el fortalecimiento de la cohesión comunitaria en y desde los cuerpos policiales

El personal policial y las instituciones policiales deben concebirse como agentes de cambio para fortalecer la cohesión comunitaria en México. Esto es, para contribuir al proceso integral mediante el cual las personas y las comunidades alcanzan su máximo potencial. Dicho proceso es un continuo, no una dicotomía, por lo que su fortalecimiento o debilitamiento depende de ocho dimensiones interrelacionadas e interdependientes. Éstas mejoran o empeoran mediante la acción pública de los actores gubernamentales y no gubernamentales, incluido el personal policial y las instituciones policiales. Las dimensiones de la cohesión comunitaria son: (1) Derechos y deberes (2) Interacción (3) Igualdad (4) Identidad y pertenencia (5) Diversidad (6) Prevención (7) Participación (8) Relaciones.¹ El fortalecimiento de la cohesión comunitaria ha sido transversalizado en el marco programático y presupuestal como eje de la prevención de la violencia y la delincuencia.

¹ Enfoque de cohesión comunitaria para México creado por Cohesión Comunitaria e Innovación Social AC en 2009 <http://www.cohesioncomunitaria.org/?p=435>

Para transformar al personal policial y a las instituciones policiales en agentes de cambio que fortalezcan la cohesión comunitaria se requiere, por un lado, mejorar las ocho dimensiones en las instituciones policiales; y, por el otro lado, mejorar las ocho dimensiones en las comunidades con la actuación y decisión del personal policial.²

Estrategia 1: Fortalecer la cohesión comunitaria en las instituciones policiales para que sus integrantes se transformen en agentes de cambio

El fortalecimiento de la cohesión comunitaria en las instituciones policiales para que el personal policial alcance su máximo potencial mediante las siguientes líneas de acción:

1.1. Fomentar una cultura de la legalidad para el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos de las y los integrantes de las instituciones policiales como personas y para el conocimiento y cumplimiento de sus deberes, responsabilidades y obligaciones como servidores públicos.

1.2. Asegurar que el reclutamiento, selección, formación, desarrollo, profesionalización, certificación, acreditación, evaluación y control de confianza del personal policial se realicen sin discriminación. Esto es, sin distinción, exclusión o restricción por cualquier razón que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos y la igualdad real de oportunidades del personal policial.

1.3. Asegurar un balance en el perfil demográfico del personal policial en función del sexo, la edad, la etnicidad, la religión, la orientación sexual, el idioma, la entidad federativa de procedencia y residencia, el nivel de ingreso y el nivel de escolaridad.

1.4. Confrontar y transformar las relaciones de poder entre hombres y mujeres integrantes de las instituciones policiales a través de medidas con perspectiva de género, entre las que destacan (a) la reducción y erradicación de la brecha salarial entre hombres y mujeres policía por igual trabajo, (b) la eliminación de los techos de cristal para el desarrollo y ascenso de mujeres en la cadena de mando, (c) los permisos de maternidad y paternidad por periodo equiparable pagado, (d) igualdad de acceso a estancias infantiles para hombres y mujeres con hijas/os (e) la prevención y erradicación de la discriminación por razones de sexo y/o de género (e) garantía de que el sexo no es un criterio para el reclutamiento, selección, formación, desarrollo, profesionalización, certificación, acreditación, evaluación y control de confianza (f) prohibición de la solicitud de certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en las instituciones policiales

1.5. Fomentar la interacción significativa entre las y los integrantes de las instituciones policiales y al interior de las mismas

² Estas estrategias fueron planteadas por la Mtra. Suhayla Bazbaz Kuri en las Consultas para el Plan Nacional de Desarrollo celebradas el 16 de abril de 2013 en Monterrey, Nuevo León.

1.6. Contribuir al bienestar objetivo y subjetivo y a la salud física y mental de las y los integrantes de las instituciones policiales; así como a la calidad de vida de sus familias

1.7. Confrontar y transformar las relaciones de poder entre juventudes, personas adultas y personas adultas mayores integrantes de las instituciones policiales a través de medidas con perspectiva de juventudes y sin discriminación por edad entre las que destacan (a) la reducción y erradicación de la brecha salarial entre juventudes y personas adultos y entre personas adultas y personas adultas mayores por igual trabajo, (b) la eliminación de los techos de cristal para el desarrollo y ascenso de personas jóvenes en la cadena de mando, (c) la prevención y erradicación de la discriminación por razones de edad (e) aseguramiento de que -para las personas de entre 16 y 64 años- la edad no es un criterio para el reclutamiento, selección, formación, desarrollo, profesionalización, certificación, acreditación, evaluación y control de confianza

1.8. Establecer mecanismos para el reporte, gestión, solución y sanción de incidentes de violencia física, sexual, verbal, patrimonial, psicológica, de género, feminicida, institucional o criminal en las instituciones policiales así como un sistema de información en tiempo real para su monitoreo, seguimiento y evaluación

1.9. Fomentar la identidad y el sentido de pertenencia del personal policial a las instituciones policiales

1.10. Fomentar la confianza entre las y los integrantes de las instituciones policiales y en la cadena de mando

1.11. Facilitar la participación ciudadana de las y los integrantes de las instituciones policiales en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de seguridad y la justicia

1.12. Facilitar los procesos de mediación, negociación, conciliación y resolución pacífica de conflictos entre las y los integrantes de las instituciones policiales

1.13. Facilitar la formación de redes de apoyo y ayuda formales e informales entre las y los integrantes de las instituciones policiales

1.14. Cualquier otro proceso, programa y acción que contribuya al fortalecimiento de la cohesión comunitaria en las instituciones policiales

Estrategia 2: Fortalecer la cohesión comunitaria mediante la actuación y decisión del personal policial y las instituciones policiales como agentes de cambio

El fortalecimiento de la cohesión comunitaria mediante las instituciones policiales supone el mejoramiento de las ocho dimensiones en las comunidades con la actuación y decisión del personal policial a través de las

siguientes líneas de acción:

2.1. Respetar, promover y proteger los derechos humanos como medio para garantizar la seguridad pública y la seguridad ciudadana

2.2. Investigar y sancionar cualquier violación a los derechos humanos y cumplir la totalidad de recomendaciones emitidas por la CNDH y/o por las comisiones estatales de derechos humanos dirigidas a y aceptadas por las instituciones policiales

2.3. Socializar información objetiva, veraz, oportuna y completa entre la ciudadanía sobre las distintas instituciones policiales, sus prerrogativas y sus obligaciones

2.4. Generar y divulgar proactivamente información objetiva, veraz, oportuna y completa sobre la seguridad y la justicia desagregada por población y por territorio

2.5. Sensibilizar al personal policial sobre (a) la perspectiva de derechos humanos y los principios de universalidad, integralidad, indivisibilidad y progresividad (b) las perspectivas de género y de juventudes (c) el enfoque de cohesión comunitaria (d) los principios de legalidad, excepcionalidad y proporcionalidad en el uso legítimo de la fuerza para la seguridad pública (e) la prevención de los distintos tipos de violencia y de la delincuencia y (f) la mediación, negociación, conciliación y resolución pacífica de conflictos; como medios para la gobernabilidad democrática

2.6. Establecer protocolos de interlocución entre la ciudadanía, el personal policial y las instituciones policiales y de actuación y operación de los cuerpos policiales

2.7. Establecer recorridos regulares del personal policial por calle, colonia o barrio para explicarle a la ciudadanía sus atribuciones y facultades y para proveer datos de contacto de responsables de cuadrante; así como para conocer sus necesidades, fortalezas y oportunidades de las comunidades y las zonas, poblaciones y territorios en riesgo de involucrarse o inmersos en procesos violentos

2.8. Garantizar la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley (a) prevenir, erradicar y sancionar la criminalización, estigmatización y discriminación de personas (b) prohibir la detención de personas -que no realizan actividades tipificadas como delitos o faltas- por su situación, condición o apariencia (c) asegurar el debido proceso para todas y cada una de las personas detenidas (d) alinear el lenguaje y la comunicación social de las decisiones y las acciones relacionadas con la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno a la perspectiva de derechos humanos

2.9. Desplegar personal policial sin armas de fuego para dialogar, convivir y compartir con las personas y las comunidades regularmente

2.10. Incorporar al personal policial a la realización de procesos, programas y acciones que fomenten (a) el ejercicio de la ciudadanía y la construcción de

comunidad (b) la participación ciudadana en asuntos en asuntos públicos de carácter civil, político, económico, social, cultural y ambiental en las comunidades; con funciones que no sean de contención, combate, persecución y sanción de delitos, detención de presuntos delincuentes o decomisos de dinero, armas o drogas

2.11. Establecer la obligación para el personal policial de realizar al menos 12 horas al mes en procesos comunitarios para recuperación, apropiación y utilización de espacios públicos y la mejora de la calidad de vida de las personas y las comunidades

2.12. Fomentar la confianza de la ciudadanía en el personal policial y de las instituciones policiales en la ciudadanía

2.13. Incorporar los procesos de mediación, negociación, conciliación y resolución pacífica de conflictos entre las y personas y las comunidades como una función del personal

2.14. Fomentar el orgullo nacional y local y la identificación de las personas con sus calles, colonias o barrios mediante la realización regular y permanente de actividades conjuntas entre el personal policial y los comités vecinales, asociaciones de madres y padres de familia, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones gremiales o profesionales, agrupaciones deportivas, colectivos artísticos o culturales y demás actores locales

2.15. Fomentar la interacción significativa entre el personal policial e integrantes de los sectores civil, privado, académico y mediático

2.16. Facilitar la formación de redes de apoyo y ayuda formales e informales entre las personas y las comunidades con la facilitación del personal policial

2.17. Establecer modelos de policía de proximidad que fortalezcan la cohesión comunitaria mediante el mejoramiento de sus ocho dimensiones

2.18. Cualquier otro proceso, programa y acción que contribuya al fortalecimiento de la cohesión comunitaria en las comunidades

Estas líneas de acción se deben monitorear, seguir y evaluar mediante un tablero público de indicadores tanto de proceso como de impacto.

Medidas que contribuirían a garantizar la seguridad y el Estado de Derecho

- Poner a la ciudadanía en el centro de la política pública. Pensar en seguridad ciudadana y no en seguridad pública.
- Desarrollar las capacidades y no sólo distribuir las competencias.
- Hablar menos sobre legalidad y aplicar más la legalidad
- Que las reglas se construyan colectivamente (reto dada la crisis de legitimidad y representatividad) y que se exijan para todas y todos. Las "sanciones ejemplares" tienen fuerza simbólica pero refuerzan el

mensaje de que la ley no es para todos y si no es para todos, no es para nadie. Actualmente, tanto la clase política como la ciudadanía concibe a la ley sólo como uno de los referentes posibles, no como la norma que debe regular la conducta.

- Estado de Derecho desde las autoridades (control legal) y desde la ciudadanía (control social y autocontrol)