Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

DOCUMENTO DE APOYO

Reflexiones en torno a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

ABRIL 2019

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Este documento contiene apuntes preliminares que serán parte de un trabajo de investigación próximo.

Reflexiones en torno a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

En términos generales, esta Estrategia Nacional presenta dos grandes problemas: 1) la carencia de un diagnóstico basado en evidencia empírica, que de sustento a los objetivos y estrategias específicas que se plantean; y 2) la no correspondencia o articulación de objetivos, estrategias y acciones, que den coherencia a las futuras acciones concretas del ejecutivo federal en esta materia. Sobre este segundo punto, vale la pena recordar que documentos oficiales anteriores sí mostraban una articulación directa y precisa entre objetivos, estrategias específicas, acciones, e incluso indicadores. Pero en esta Estrategia Nacional, simplemente se presentan dos listados de objetivos y estrategias específicas, sin indicar claramente las relaciones entre ambos listados:

Objetivos	Estrategias específicas
1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar 3. Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos 4. Regeneración ética de la sociedad 5. Reformular el combate a las drogas 6. Emprender la construcción de paz 7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciaros 8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz	A) Nuevo Modelo Policial B) Prevención del Delito C) Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana D) Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad E) Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos F) Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita G) Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción del dominio H) Estrategia para combatir el robo de autotransporte y pasajeros en carretera I) Estrategia para abatir el tráfico de armas

Diagnóstico

No se presenta un diagnóstico en forma, pues no se ofrece un análisis de la situación y de las tendencias de la seguridad en México. No hay un examen de datos recopilados y ordenados de forma sistemática, a partir del cual se obtengan conclusiones. Sólo se presenta una valoración

general del problema, sin referir diagnósticos académicos, ni otras fuentes, que den sustento a la misma.

La falta de un verdadero diagnóstico, conformado por el análisis de evidencia empírica, tiene repercusiones negativas evidentes, en el resto del documento.

Objetivos

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia

Desde hace más de una década se han publicado diagnósticos sobre los problemas en la procuración de justicia en México, así como propuestas para mejorarla, por ejemplo, el conocido libro de Guillermo Zepeda (2004) "Crimen sin castigo", donde se muestra la necesidad de una reforma integral sobre todo el funcionamiento de las instituciones encargadas de esta función. No obstante, en esta Estrategia Nacional, no se hace referencia a ninguno de estos estudios, y únicamente se asume que la corrupción es el mayor obstáculo para el buen desempeño de la procuración de justicia.

Lo anterior lleva a proponer soluciones erróneas para problemas mal diagnosticados. El ejemplo más discutido actualmente es la llamada "puerta giratoria", para la cual se propone como solución, aumentar el catálogo de delitos que ameriten la prisión preventiva oficiosa (p. 15). Sin embargo, diversos estudios han identificado que las mayores oportunidades de corrupción, en la llamada "puerta giratoria", se presentan desde la detención, hasta antes de la imputación formal de un delito. De tal manera que la solución que se propone carece de sustento y difícilmente mejorará la procuración de justicia. De hecho, lo más probable es que el aumentar la prisión preventiva oficiosa tendrá efectos negativos sobre la calidad de las investigaciones judiciales.

De igual manera, se propone fortalecer mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría de la Federación, y la Unidad de Inteligencia Financiera, cuando los patrones estadísticos muestran que el mayor problema se encuentra en la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General), que da poco seguimiento a las investigaciones y denuncias que realizan estas instituciones, lo cual resulta en una casi nula imputación de delitos y consignación formal de imputados.

2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar

No se presentan análisis que muestren los potenciales resultados esperados, en términos de reducción del crimen y la violencia, de los programas sociales de empleo, educación, salud y bienestar.

3. Pleno respeto y promoción de los Derechos humanos

La principal propuesta contenida en la Estrategia Nacional, para evitar violaciones a derechos humanos, consiste en tipificar como delitos los incumplimientos graves de las recomendaciones de las comisiones Nacional y estatal de derechos humanos (p. 19). Pero esto representa crear tipos penales abiertos, lo cual es inconstitucional. También se propone capacitar a policías y militares en

el conocimiento y la cultura de los derechos humanos, lo cual no representa ningún cambio sustancial, pues las instituciones policiales y militares mantienen, desde hace años, programas de capacitación y formación en derechos humanos.

4. Regeneración ética de la sociedad

Se propone redactar una Constitución Moral, enfatizar la cultura cívica y dar un buen ejemplo con un ejercicio de gobierno austero y honesto (p. 21). Pero no se ofrece ningún análisis de los potenciales efectos esperados de estas acciones sobre el crimen y la violencia.

5. Reformular el combate a las drogas

Se reconoce que el régimen de prohibición de drogas es insostenible, por ser discrecional, arbitrario, por criminalizar a los consumidores, y por tener el efecto de incrementar el valor informal de las drogas y servir como vía para el enriquecimiento de los criminales. Incluso se acepta que debe plantearse levantar la prohibición sobre "algunas" sustancias (p. 25). Pero no se refieren los múltiples estudios existentes que demuestran que el régimen de prohibición de drogas, y su aplicación vía operativos militarizados, son las principales causas del aumento de la violencia en México a partir de 2007. Y tampoco se especifica para cuáles sustancias se levantará este régimen de prohibición.

6. Emprender la construcción de paz

Se propone adoptar modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas, esto es, "leyes especiales para poner fin a las confrontaciones armadas y posibilitar el desarme y la entrega de los infractores" (p. 29). Sin embargo, los cimientos y las estructuras de los modelos de justicia transicional utilizados en muy diversos países, no son este tipo de leyes, sino mecanismos extraordinarios internacionales que garanticen el derecho a la verdad y a la justicia de las víctimas, y es sólo después de la implementación de estos mecanismos, y que se cuenta con diagnósticos certeros de los graves sucesos y violaciones de derechos humanos ocurridos, y que se han iniciado procesos penales ejemplares, que se discuten leyes especiales de perdón o amnistía que posibiliten la desmovilización, el desarme y la reinserción.

Por cierto, el Consejo de Construcción de Paz que se propone crear (p. 30), no representa de ninguna forma un mecanismo extraordinario de verdad y justicia, pues no cumple las funciones de una comisión nacional de la verdad, o de un mecanismo internacional contra la impunidad.

7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios

Se señala el problema del "autogobierno", y en concordancia, se plantea necesario recuperar el control de los penales, combatir la corrupción, establecer un régimen de respeto a los derechos humanos, implantar mecanismos de supervisión externa, separar a los imputados de los sentenciados, garantizar que la cárcel no sea un doble castigo para las mujeres y dignificar las

condiciones en los centros penitenciarios (pp. 32-33). Todo lo cual es positivo, pero no se explica cómo podrán lograrse estas metas.

8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz

En la Estrategia Nacional se enlistan los siguientes puntos concretos (p. 35):

- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional a través del Consejo de Seguridad Nacional
- Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia
- Actualizar el catálogo de Instalaciones Estratégicas
- Fortalecer la Seguridad Interior y garantizar la defensa exterior con las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional
- Promover la cultura de Seguridad Nacional
- Mejorar las capacidades tecnológicas en materia de seguridad
- Establecer un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado

Sobre estos puntos, cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la Ley de Seguridad Interior, que pretendía otorgar un marco normativo para la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la seguridad interior.

Además, es recomendable abrir una discusión plural y pública, para discutir y establecer los posibles alcances y los límites necesarios de un documento de identidad biometrizado.

En este objetivo se incluyen tres secciones: (a) una destinada a “repensar” y reorientar la labor de las Fuerzas Armadas; (b) otra que argumenta a favor de la creación de la Guardia Nacional; y (c) una última que describe la idea de dividir el territorio nacional en 266 Coordinaciones Regionales para el despliegue de la Guardia Nacional.

En esta Estrategia Nacional se señala que la Guardia Nacional que se propone para México será un símil adaptado de la Gendarmería francesa y de la Guardia Civil española. Sin embargo, no se discuten los mecanismos de control y contrapesos institucionales que existen en España y Francia para sus Fuerzas Armadas. Tampoco se discuten las situaciones particulares de México en relación con esta temática, tales como: la evidencia ya documentada de violaciones a derechos humanos ocurridas en México por elementos militares; las quejas y recomendaciones de los organismos de derechos humanos; y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a este tema.

Estrategias específicas

A. Nuevo Modelo Policial

Se planeta diseñar y establecer un nuevo modelo policial, lo cual es, sin duda, positivo y necesario. Se propone:

- Creación de un modelo nacional de policía.
- Homologación de 32 modelos estatales afines y con capacidades iguales.
- Reproducción del modelo estatal en las policías municipales que cuenten con las capacidades y acrediten los requisitos para su integración.
- Creación de la Universidad de la Seguridad Pública.

B. Prevención del Delito

Se plantean algunas acciones que ya se han realizado en administraciones anteriores. Aún así, es positivo lo que se propone:

- Crear alternativas económicas sostenibles para los hogares y comunidades.
- Trabajar en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección.
- Identificar dónde y quiénes de dedican a actividades ilícitas para comunicarles son claridad las consecuencias de su actividad.
- Movilizar a la comunidad afectada por las actividades ilícitas para generar conciencia de los daños que generan quienes se dedican a estas actividades y que la propia comunidad pueda orientarlos a modificar su comportamiento.
- Ofrecer apoyo integrar a quienes deseen abandonar la actividad delictiva.

C. Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana

Se proponen las siguientes acciones que se estiman positivas:

- El gobierno tendrá apertura a la observancia y participación de organismos de la sociedad civil y de defensa de derechos humanos nacionales e internacionales.
- Reconocimiento por parte del gobierno de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
- El gobierno recurrirá a la Corte Penal Internacional para el esclarecimiento y el castigo se llegarán a temer lugar crímenes que pudieran considerarse como de lesa humanidad.

Sin embargo, es muy importante señalar que la iniciativa en materia de Guardia Nacional incluía el reconocimiento pleno de la Corte Penal Internacional, pero esto fue dejado fuera de la reforma. De tal manera que, aunque esto se proponga, en la práctica no se está llevando a cabo.

D. Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad

Se propone que, los criterios de distribución de los recursos federales estén basados en las siguientes prioridades:

- Profesionalización, certificación y capacitación de policías estatales, municipales, custodia y ministeriales con énfasis en el sistema de justicia penal acusatorio, derechos humanos y perspectiva de género.
- Equipamiento Policial y de Instituciones.

- Fortalecimiento y/o creación de las Unidades de Inteligencia Financiera en las entidades federativas.
- Construcción, mejora y equipamiento de los Servicios Médicos Forenses.
- Fortalecimiento del Sistema Penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes.
- Interconexión tecnológica de todos los sistemas de información federal, estatal y municipal.
- Actualización y fortalecimiento de la red nacional de Radiocomunicación.
- Fortalecimiento tecnológico del Registro Vehicular (REPUVE).
- Fortalecimiento de los sistemas de video vigilancia y geolocalización.
- Impulso al Moldeo Nacional de Policial, Prevención del delito y percepciones extraordinarias.

E. Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos

Se proponen las siguientes tres etapas. En una primera etapa:

a) Solventar las necesidades de productos de inteligencia que permita prevenir robos de combustible, o sabotajes a las instalaciones de PEMEX
b) Dar seguimiento y auxiliar a la Fiscalía General de la República con información táctica en todas las detenciones que se realicen en flagrancia, a efecto de apoyar en la judicialización de detenidos y en el aseguramiento de inmuebles, vehículos o instrumentos del delito,
c) Identificar con modus operandi todos los eventos de robo de combustible en el país, vía mecanismos de inteligencia transversales aprovechando todas las capacidades institucionales.

En una segunda etapa:

a) Identificar el número de investigaciones en curso a efecto de establecer las redes de vínculos que establezcan la identificación de los líderes de las organizaciones delictivas, sus operadores regionales, testaferros, bienes y recursos, así como quienes les brindan protección desde su calidad de servidores públicos.
b) De dichas redes de vínculos deberán determinar cuántos objetivos cuentan con mandamientos judiciales en su contra o investigaciones en curso, y respecto de los que no existan aquellas, proporcionar información que sirvan como datos de prueba para iniciar las investigaciones correspondientes, o integrar debidamente las ya existentes para el ejercicio de la acción penal en su contra.
c) Determinar los objetivos prioritarios y los blancos de oportunidad a consignar con pedimento de orden de aprehensión, las cuentas bancarias que deban ser intervenidas, los bienes inmuebles que deban ser cateados y asegurados, las estaciones de servicio que deban ser inspeccionadas e identificar a los líderes sociales regionales que se encuentren relacionados en la comisión de tales delitos.
d) Dar seguimiento procesal a las judicializaciones que resulten procedentes.
e) Establecer un programa de cumplimiento de órdenes de aprehensión por delitos relacionados con el robo de combustible.

En una tercera etapa, evaluar resultados a través de:

1. La capacidad de respuesta institucional derivada tanto del número de ataques a duetos, como las posibles pérdidas que pudieran presentarse por robo de combustible.
2. Número de investigaciones iniciadas.
3. Número de personas detenidas y procesadas.
4. Número de órdenes de aprehensión obtenidas.
5. Número de órdenes de aprehensión cumplidas.
6. Número de bienes asegurados y monto de los mismos.
7. Número de cuentas y empresas aseguradas y monto de las mismas.
8. Número de sentencias condenatorias obtenidas.

Sobre esta propuesta de la Estrategia Nacional, cabe recordar que este tipo de indicadores en otras cuestiones de seguridad pública, tales como personas detenidas, procesadas y condenadas, no han contribuido a la mejora de la seguridad en México, sino todo lo contrario. Esto porque, este tipo de indicadores no da cuenta de la legalidad, eficiencia y respeto al debido proceso, con el cual se garantice que las personas detenidas y condenadas sean los verdaderos culpables de los delitos cometidos. Muy especialmente, cabe resaltar que este tipo de indicadores fueron los utilizados por las administraciones anteriores en la llamada “guerra contra el narcotráfico”, dando como resultado el incremento de personas detenidas y procesadas, pero no una disminución de los delitos, ni de la situación de violencia en México.

F. Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Se plantea una amplia lista de actividades que realizará la Unidad de Inteligencia Financiera, las cuales se estiman positivas en términos generales. No obstante, como ya se mencionó anteriormente, no se discute el papel que jugará la Fiscalía General de la República en el seguimiento de las investigaciones e imputaciones de los delitos correspondientes.

G. Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción del dominio

Se propone generar acuerdos correspondientes con la Fiscalía General de la República para que los Agentes del Ministerio Público de la Federación agilicen los procedimientos de abandono ante las instancias judiciales y se agilice su destino.

H. Estrategia para combatir el robo de autotransporte y pasajeros en carretera

Se propone:

- Operaciones específicas de revisión y supervisión del transporte en rutas identificadas con mayor Incidencia Delictiva.
- Vinculación con centros de distribución, centrales de carga, cámaras del transporte y Organismos del Sector Privado para intercambio de información sobre incidencias y eventos en carreteras.
- Establecer filtros de revisión y arcos en Centrales de Autobuses.

- Revisar las afectaciones de tramos carreteros y blindar los accesos a las autopistas.

- Uso de arcos gamma para la detección de armas y drogas.
- Acceso a las cámaras de videovigilancia para detectar vehículos sospechosos o dedicados a actividades delictivas.

I. Estrategia para abatir el tráfico de armas

Se propone:

- Se pondrán en marcha mecanismos para mejorar el control y registro de armas aseguradas.
- Se reactivarán los grupos interinstitucionales integrados por el Sistema de Administración Tributaria, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina, Fiscalía General de la República, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para supervisar el control y registro de armas.

Estas últimas acciones se estiman positivas, pero es necesario ampliar la discusión sobre el mercado legal de armas en México, pues se tiene evidencia documentada de que éste funge también como una vía de acceso para las organizaciones criminales a través de “perdida” de armas y ventas legales a instituciones privadas que luego revenden las armas.

En conclusión, el planteamiento de una estrategia nacional que sea efectiva para resolver los problemas de seguridad pública, implica la necesidad de un diagnóstico integral del problema basado en la evidencia existente. Resulta deseable también que en dicha estrategia se cuide la articulación entre los objetivos planteados y las acciones diseñadas para alcanzarlos. Asimismo, es indispensable vigilar la coherencia jurídica de cada elemento propuesto para no caer en acciones de inconstitucionalidad y para contar con mecanismos adecuados de control y contrapesos. Las posibilidades de éxito de una estrategia nacional de esta índole, dependerán también de la generación de mecanismos de seguimiento y evaluación, lo que implica la generación de indicadores para el monitoreo continuo de sus resultados.