

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



**FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE ASUNTOS
INTERNOS DE LA POLICÍA FEDERAL
ATACANDO LA CORRUPCIÓN DESDE ADENTRO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTA
ANTONIO RAMÍREZ ACEVEDO

DIRECTOR DE LA TESINA: **DOCTOR GUILLERMO M. CEJUDO**

CIUDAD DE MÉXICO

SEPTIEMBRE 2016

ÍNDICE

Acrónimos	
Resumen Ejecutivo	
Introducción.....	1
Los Asuntos Internos (UAI) y la corrupción policial.....	2
Opciones para solucionar el problema.....	6
Recursos presupuestales.....	6
Capacitación y equipo especializado de fuentes externas.....	7
Donaciones a través de Iniciativa Mérida.....	7
Iniciativa Mérida.....	8
Fortalecimiento de la UAI a través de la experiencia norteamericana.....	13
Similitudes.....	13
Conocimiento y experiencias.....	14
Procedimiento de donación de Iniciativa Mérida.....	16
Recomendación.....	18
<i>One pager</i> : “Fortalecimiento de la Unidad de Asuntos Internos”.....	19
Conclusiones.....	20
Bibliografía.....	23
Reseña.....	24

ACRÓNIMOS

CAEI. Coordinación de Análisis y Enlace Internacional de la Policía Federal

CCC. Centro de Control de Confianza de la Policía Federal

DEA. Administración para el Control de Drogas de los EEUU (por sus siglas en inglés)

DGAPI. Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales de la Policía Federal

DIVINT- División de Inteligencia de la Policía Federal

DOS. Departamento de Estado de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés)

FBI. Federal Bureau of Investigation de los EEUU (por sus siglas en inglés)

IACP. Asociación Internacional de Jefes de Policía

IM. Iniciativa Mérida

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INL. Oficina de Asuntos Antinarcoóticos y Aplicación de la Ley (por sus siglas en inglés)

OEA. Organización de Estados Americanos

ONUDD. Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

PARC. Police Assessment Resource Center

PF. Policía Federal de México

SAMHSA. Administración de Servicios sobre Abuso de Sustancias y Salud Mental (por sus siglas en inglés)

SEGOB. Secretaría de Gobernación

SRE. Secretaría de Relaciones Exteriores

UIA. Unidad de Asuntos Internos

RESUMEN EJECUTIVO

La corrupción, que puede definirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas¹, parece existir en todas las sociedades y particularmente, en todas las policías del mundo. Las oficinas de asuntos internos forman parte de las soluciones para resolver ese problema. Asuntos internos es una función dentro de los cuerpos de policía que investiga las denuncias y los hallazgos de conductas indebidas y los actos de corrupción, para asegurar la integridad profesional de la institución y de sus elementos. En los departamentos o instituciones policiales medianos y grandes, se recomienda que integren una oficina lo mayor independencia posible dentro de la organización.

La Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal cuenta con 226 elementos para investigar y sancionar los posibles actos de corrupción cometidos por una población objetivo de más de 38,500 policías. Con mejores procesos, recursos humanos más calificados y equipo técnico de última generación, la Unidad podría prevenir, investigar y sancionar con mayor eficiencia la comisión de actos de corrupción por parte de los policías federales, disminuyendo así la impunidad.

En contexto, durante la presente administración federal la Unidad de Asuntos Internos ha presentado 462 denuncias penales en contra de policías federales, de las cuales sólo 8 han culminado en sentencias condenatorias.

Este trabajo pretende aportar datos para respaldar la idea de que las oficinas de investigación de asuntos internos sirven para prevenir y mitigar la corrupción en los cuerpos de policía, y plantea distintas propuestas para fortalecer la UAI de la Policía Federal; para ello, partimos de los siguientes supuestos:

- Que existe un problema de corrupción dentro de la Policía Federal;
- Que una de las vías para atender ese problema son las oficinas de asuntos internos; y,
- Que la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal requiere fortalecerse mediante la mejora de procesos, y más y mejores recursos humanos y materiales.

¹ Arturo del Castillo refiere que la corrupción puede aparecer cuando existen ciertas condiciones estructurales identificadas en lo que llama la “ecuación básica de la corrupción”: corrupción = *monopolio* de la decisión pública + *discrecionalidad* de la decisión pública – *responsabilidad* (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública adoptada.

FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE ASUNTOS INTERNOS DE LA POLICÍA FEDERAL.

INTRODUCCIÓN

En primer lugar conviene asentar la diferencia entre una conducta indebida y un acto de corrupción. La conducta indebida puede ocurrir en cualquier área de la policía, cualquier violación a los procedimientos puede considerarse una conducta indebida. La corrupción es diferente. La IACP define la corrupción policial como “los actos que involucran el mal uso de la autoridad por parte de un oficial de policía de una manera diseñada para producir una ganancia para ese oficial o para otros.” Por esta diferencia, la conducta indebida deriva en el despido del oficial, mientras que la corrupción hace que los jefes de ese oficial también sean despedidos. Así, por décadas, las agencias policiales que buscan cambiar de fondo se concentran en prevenir la corrupción, que es corrosiva, más que las conductas indebidas realizadas de forma individual. De acuerdo con la ONUDD² hay factores identificados con las altas tasas de corrupción policial. Entre otras: expectativas de la sociedad negativas, en general, en cuanto a la integridad de la policía; una cultura de impunidad policial; tolerancia institucionalizada (e incluso prevista) de ingresos percibidos en calidad de soborno; falta de procedimientos claros o falta de supervisión, o ambas cosas; inercia orgánica para la promulgación o la observancia de normas; remuneración insuficiente. Estas características se facilitan por la oportunidad y son estimuladas por la falta de consecuencias. Coincidiendo con este diagnóstico, para combatir la corrupción policial parece razonable una estrategia que reduzca las oportunidades, incremente las posibilidades de ser detectado y aplique sanciones. Es importante prevenir el primer acto de corrupción, pues el típico modelo empleado por la delincuencia es utilizar ese primer acto para influenciar al policía a seguirse corrompiendo.

Por otra parte, la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, encargada de investigar los actos de corrupción de los policías, se creó el 17 de mayo de 2010 con el Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Sus facultades están contenidas en su artículo 19³.

² El documento también indica que personas por lo demás honradas pueden sentirse tentadas o verse impulsadas a cometer actos deshonestos por circunstancias personales profundamente adversas, por un trato desfavorable en el lugar de trabajo, por ambiciones frustradas o simplemente por considerar que el resultado apetecido solo puede alcanzarse violando las reglas. Otros pueden sentirse motivados por un fuerte deseo de “progresar”, “desquitarse” y vengarse o triunfar haciendo caso omiso de las sutilezas de la moral y de la ley.

³ Llama la atención el que ninguna de las fracciones del artículo 19 dispone la facultad de la Unidad de Asuntos Internos para presentar denuncias ante el Ministerio Público por actos presumiblemente constitutivos de delito.

LOS ASUNTOS INTERNOS Y LA CORRUPCIÓN POLICIAL

Según la Organización de Estados Americanos⁴, la desconfianza ciudadana hacia las instituciones encargadas del control y la prevención de la criminalidad se vincula estrechamente con la sensación de inseguridad en las sociedades. Esto se debe principalmente a tres fenómenos relacionados: el abuso de la fuerza por parte de las instituciones policiales; la penetración de la corrupción en las prácticas cotidianas de las diversas instituciones de seguridad y justicia criminal; y la lentitud del sistema y los bajos niveles de resolución de los casos reportados, que generan impunidad y desánimo respecto de la capacidad del Estado y de los gobiernos para enfrentar el problema de la inseguridad. Las policías del continente enfrentan severos problemas de disciplina, de reiteradas conductas indebidas y sobre todo, de corrupción. Por ejemplo, de acuerdo al mismo documento de la OEA, poco más del 15% de la población en Perú, México y Argentina declaró que la policía le pidió una “mordida” durante el año del estudio.

Las policías enfrentan además problemas de doctrina y visión; por lo que la idea sobre las malas prácticas de la policía va acompañada de la percepción de su mal desempeño. Asimismo, debemos considerar que en algunos casos, ya sea por problemas de abuso de autoridad o de asociación con la delincuencia, paradójicamente, la policía es un factor adicional en la inseguridad.

En México, en un contexto en que el profesionalismo y la eficacia de la policía son claves para reducir la delincuencia y sus efectos en la sociedad, los diagnósticos revelan que enfrenta problemas para actuar conforme a la doctrina de los derechos humanos y el estado de derecho. Para evaluar el desempeño de cualquier entidad pública se consideran, entre otros elementos, la eficiencia, la efectividad, los impactos del trabajo realizado, la experiencia adquirida y la justificación de la continuidad del proyecto, pero el hecho de que la evaluación haya sido positiva para la institución y sus integrantes no implica que se esté actuando bien socialmente; en el servicio público no es suficiente cumplir con las responsabilidades (efectividad); importa también la forma en que son cumplidas. Centrándonos en el desempeño policial, debemos preguntarnos dos cosas: ¿Qué circunstancias posibilitan la corrupción? Si al menos parte de la respuesta es por la inexistencia o deficiencia de los mecanismos de control y altos márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones; podemos decir que es por un marco regulatorio

⁴ Organización de los Estados Americanos (2008). La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades. Departamento de Seguridad Pública, Washington.

deficiente y fallas institucionales, y ¿Qué se puede hacer institucionalmente para evitar y para combatir la corrupción? La respuesta implica generar capacidades de control y de aplicación de procedimientos y normas. En esta línea, los sistemas de control interno juegan un papel esencial. Al respecto, parece que la corrupción y en general el mal desempeño de la policía no se deben sólo a la falta de entrenamiento, a la exposición de sus elementos a factores de riesgo o a las características particulares de la labor policial, también son consecuencia de la poca vigilancia o el nulo control sobre la conducta de los policías. El control interno no ha respondido al problema de corrupción policial, de ahí la necesidad de mejores mecanismos de control en la policía.

Durante los últimos 8 años el combate a la corrupción en la Policía Federal se ha valido principalmente de una herramienta: los procesos de control de confianza, o sea, las evaluaciones poligráficas y de entorno socioeconómico para prevenir o descubrir actos corruptos de las personas que pretenden ser policías o desean continuar siéndolo; evaluaciones para el ingreso y evaluaciones para la permanencia.

Fuera de las evaluaciones de permanencia, de las tareas del Órgano Interno de Control y de la UAI, no existen controles para prevenir, investigar y sancionar la corrupción. De esos tres controles, la Unidad de Asuntos Internos es la que está prevista específicamente para atender ese problema, sin embargo, en muchos casos no cuenta con lo necesario para hacerlo eficientemente.

Este trabajo se enfoca en la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal por dos razones: porque aun con sus deficiencias es la más funcional del país y porque al igual que en otras políticas públicas en la materia, puede servir como laboratorio para probar las soluciones propuestas y en caso de ser útiles, replicarse en otros cuerpos policiales.

Al respecto es pertinente mostrar los resultados de la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública sobre la percepción de corrupción⁵.

⁵ Es importante mencionar que en la Encuesta de 2015 se incrementó la percepción de corrupción de todas las autoridades del sistema de procuración y administración de justicia, respecto a la encuesta del 2014. Por su parte el Barómetro Global de la Corrupción 2013, de Transparencia Internacional, ubica a la Policía en México con un 90% de percepción de corrupción en instituciones de gobierno, solo por debajo de los partidos políticos.



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI 2015

El problema no radica únicamente en los recursos presupuestales asignados, también está en los recursos humanos y técnicos requeridos por un área de alta especialidad como esa. Incluso se pueden tener los recursos financieros suficientes sin conseguir el entrenamiento y el equipo técnico de investigación y de protección que se busca, pues en ocasiones los únicos proveedores son otros cuerpos de policía que los han desarrollado para atender el problema al interior de sus instituciones, es decir, son servicios y equipo que no se encuentra en el mercado y sólo se consiguen mediante relaciones de colaboración institucionales.

La impunidad de los actos de corrupción cometidos por los policías tiene varias causas. Entre las principales identificamos la falta de interés en denunciar, ya sea por desconfianza, por temor o porque el origen del cohecho es el ciudadano que corrompe y que no tiene interés en que la situación cambie; otra causa es la incapacidad de los órganos encargados de investigar y sancionar esas conductas.

Para incrementar las posibilidades de que los actos de corrupción tengan consecuencias legales existen muchas formas en que pueden estructurarse mecanismos de vigilancia y supervisión de la policía; las quejas ciudadanas parecen ser una de las más efectivas. Estas pueden ser gestionadas por una rama de la estructura central o por una entidad externa. Es frecuente que existan procedimientos diferentes para procesar las quejas leves o administrativas y las que implican delitos. Independientemente de estas diferencias, lo ideal es que la entidad supervisora sea independiente, libre de presiones políticas, y que los supervisores tengan seguridad laboral y estén a salvo de influencias externas como consecuencia de sus investigaciones.

De acuerdo con la Oficina de Integridad Policial de Victoria, Australia⁶, las quejas, además de la información del caso concreto que contienen, pueden servir como indicadores de desempeño. Mientras el número y tipo de quejas pueden ayudar a identificar las amenazas potenciales en el comportamiento, también pueden ayudar a saber, considerando las circunstancias que las preceden, si, por ejemplo, un mayor número de quejas indican problemas en el entrenamiento, preocupaciones respecto a la integridad de los policías o simplemente una comunidad insatisfecha con el clima de inseguridad. Un menor número de quejas puede significar un desempeño profesional de la policía, un deficiente sistema para denunciar o una comunidad temerosa de hacerlo. También si hay ciertas tareas, horarios o lugares asociados a un mayor número de quejas. Toda esta información puede ser procesada y analizada por las unidades de asuntos internos de las policías.

Ahora bien, denunciar, investigar y castigar los actos de corrupción de los policías es complicado por muchas razones; porque los procesos legales son largos y los denunciantes no les dan seguimiento, porque es difícil obtener pruebas dentro de la organización policial, por el peligro al que en ocasiones están expuestos los denunciantes o los investigadores, entre otras. Por ello, ahora los cuerpos policiales están invirtiendo más recursos en la prevención de la corrupción a través de remedios administrativos⁷, enfatizando en la gestión de riesgos policiales. Esto se refiere a sistemas para identificar, a través de las quejas, a los oficiales que rutinariamente reciben quejas por actos de corrupción u otros hechos graves como el uso excesivo de la fuerza o abuso de autoridad. Ahora cada vez más cuerpos de policía de Estados Unidos utilizan sistemas computarizados para rastrear a los oficiales identificados como problemáticos y medir su desempeño. Los datos generados por esos sistemas han obligado a sus mandos a poner mayor atención en el comportamiento de sus subalternos y les dan las herramientas necesarias para evaluar cómo sus instituciones están manejando el riesgo de corrupción y en general, de la conducta indebida de sus oficiales.⁸

Un tratamiento adecuado de las quejas es fundamental para mejorar la percepción de la comunidad sobre la policía y para fomentar la cultura de la denuncia. Si se percibe que las

⁶ La Oficina de Integridad Policial trabaja con la Policía de Victoria para buscar altos estándares profesionales y éticos. Elabora guías sobre liderazgo e integridad para la organización.

⁷ El Centro de Recursos de Evaluación de la Policía de EEUU (PARC) menciona que incluso algunos departamentos de policía, como el de San Francisco o el de Nueva York, han delegado la facultad de investigar las conductas indebidas de sus elementos en instituciones civiles.

⁸ De cualquier forma, la oficina de Asuntos Internos debe garantizar que la investigación se lleve a cabo con integridad y amplitud, ya sea que la lleven ellos mismos u otra unidad de la institución.

denuncias no tienen consecuencias o representan un riesgo para el quejoso, se pierde la confianza y el deseo de cooperar para mejorar a la policía. En el caso de la Policía Federal la Unidad de Asuntos Internos parece idónea para dar el tratamiento adecuado a las quejas de la ciudadanía.

La solución que planteamos busca una mejora incremental a un problema enorme: el combate a la corrupción. A diferencia de un sistema nacional, que por definición es más difícil de lograr porque sus objetivos son más ambiciosos, el mejoramiento de una sola institución como la Policía Federal, emblemática por muchas razones, tiene más posibilidades de éxito porque opone menores resistencias y representa un problema menos complejo de resolver, tan solo por su magnitud numérica. En suma, la hipótesis es que la Unidad de Asuntos Internos puede ser el motor para promover el profesionalismo, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en la Policía Federal. Si mejoramos su funcionamiento podemos prever que además de sancionar a los policías corruptos, las investigaciones exitosas provocarán un efecto inhibitorio en el resto de la institución. La siguiente pregunta es entonces ¿Qué opciones hay para lograr el fortalecimiento de la UAI?

OPCIONES PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA

La Unidad de Asuntos Internos requiere de personal mejor capacitado y equipado para cumplir con sus tareas y para ese problema, hay varias soluciones posibles. A continuación mencionaré cuáles son esas opciones y cuál es la que considero más adecuada para atender el problema.

1. Recursos presupuestales

Para adquirir la capacitación y el equipo requeridos, obvia decirlo, hacen falta recursos. Para saber si los recursos vía presupuesto son factibles vemos que el presupuesto total de la Policía Federal en 2015 fue de 25,599 millones de pesos y en el 2016 es de 26,028 millones⁹. En ambos años la partida para la UAI se mantuvo prácticamente igual: el equivalente a menos del 5% del total, por lo que pensar en un aumento del presupuesto destinado a la Unidad en los próximos años es improbable. Además, ante recursos limitados y necesidades operativas crecientes, es previsible que la Policía Federal va a continuar privilegiando la operación policial por encima de la investigación de la corrupción.

2. Capacitación y equipo especializado de fuentes externas

Aquí la pregunta es si podemos encontrar otros proveedores de la capacitación y del equipo requerido por la UAI y en ese caso cuales serían sus costos, incluyendo los de transacción.

Los estudios, propuestas, capacitación y equipo usado por asuntos internos generalmente es producido por los propios cuerpos de policía, pues son los que tienen la experiencia y también padecen las consecuencias del problema de la corrupción, tanto en lo individual como en el descrédito colectivo que esas conductas imprimen a sus instituciones. Por ello en este tema lo usual es que policías capaciten a policías, no solo porque como instructores entienden mejor a sus alumnos, también porque el alumno recibe mejor las enseñanzas de alguien que lo entiende y con quien se identifica. Siendo así, es difícil que otra institución policial mexicana pueda proveer lo que necesita la PF, pues aún con sus deficiencias la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal es la mejor calificada y la que cuenta con mayores recursos de todas las de su tipo en México.

Si por otra parte consideramos a proveedores privados, sus resultados son de dudosa efectividad además de que los costos son elevados, lo que nos trae de vuelta al problema del presupuesto.

⁹ Tépac, Reyes y Amador Quintero, Martha en “*El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD PÚBLICA, 2015-2016*”, México, D.F., Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2016.

3. Capacitación y equipo especializado a través de Iniciativa Mérida.

Las policías federales norteamericanas que padecen o han padecido el problema de la corrupción han desarrollado programas y sistemas efectivos para prevenirla, detectarla, atenderla y sancionarla. Lo más lógico parece buscar con ellos la capacitación y equipo que necesitamos, a un costo de transacción prácticamente inexistente, pues los recursos de IM ya están autorizados y es dinero de otro país, no de nuestro presupuesto. Pero más allá del costo, lo importante es la calidad de los bienes y servicios que puede proporcionar este mecanismo bilateral de cooperación. Nos referimos a que en muchos casos son servicios (entrenamiento) y bienes (equipo restringido), que sólo puede recibirse a través de gobiernos. Es decir, que aún si el gobierno mexicano, en este caso la Policía Federal, tuviera el dinero y quisiera contratar los servicios de los instructores, por ejemplo del FBI, para recibir un curso, el gobierno norteamericano no lo autorizaría. Esta puerta que siempre estuvo cerrada es la que abrió la Iniciativa Mérida y esto no ha sido aprovechado por las instituciones de seguridad de México. Los programas de capacitación en investigación de asuntos internos de las policías federales de Estados Unidos tienen más de ocho décadas de evolución, y el equipo técnico de investigación (pe. software de análisis, redes de vínculos, interceptación de señales) y de protección (pe. vestimenta y vehículos blindados, inhibidores de señales) desarrollados por el gobierno norteamericano es de los mejores del mundo. Además, mucho de ese equipo y sobretodo, de la capacitación, no se encuentra en el mercado. Los EEUU solo lo comparten con socios confiables (entiéndase gobiernos extranjeros) mediante instrumentos como la Iniciativa Mérida.

INICIATIVA MÉRIDA

A finales de 2008, durante las administraciones de los presidentes Calderón y Bush, México y los Estados Unidos firmaron la Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida. Fue el primer documento oficial que reconocía la responsabilidad compartida de ambos países respecto al problema de la oferta y demanda de drogas y sus delitos conexos, y por ello la Carta pretendía sentar un nuevo paradigma en la cooperación bilateral para la lucha contra la delincuencia organizada y la violencia que genera en particular el narcotráfico.

La IM comprende un fondo total de 2,300 millones de dólares asignados por el Congreso de los Estados Unidos, de los cuáles se han entregado poco más de 1,400 millones en equipo y entrenamiento a los tres órdenes de gobierno de México.

La estrategia planteada por la Iniciativa Mérida reposa sobre cuatro ejes o pilares y cada uno contiene objetivos estratégicos¹⁰.

- Pilar uno – Afectar la capacidad operativa del crimen organizado.
- Pilar dos – Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho.
- Pilar tres – Crear la estructura fronteriza del siglo XXI.
- Pilar cuatro – Construir comunidades fuertes y resilientes (que vuelvan a la normalidad).

La actual administración partió del supuesto de que la inseguridad era un problema de percepción y de falta de coordinación entre las instituciones de seguridad y procuración de justicia mexicanas, y bajo esa premisa encaminaron sus acciones a esos dos propósitos: mejorar la percepción ciudadana y una mayor coordinación institucional. La cooperación internacional sobre el tema, particularmente con Estados Unidos, pasó a segundo término e incluso se consideró como intervencionista y contraria a los intereses nacionales. Muestra de ello fue que el primer documento que reflejó la nueva estrategia de cooperación sobre el tema con EEUU se firmó hasta el año 2015, es decir, transcurrieron más de dos años sin un acuerdo sobre el tema. No obstante, asuntos como la liberación de Rafael Caro Quintero o la fuga de Joaquín Guzmán Loera obligaron a estrechar nuevamente la comunicación con las autoridades de seguridad norteamericanas. En los últimos meses esa mayor comunicación ha hecho que asuntos como la IM tomen nuevo impulso y por ello es un momento adecuado para proponerla como solución al problema de política pública planteado (la corrupción policial).

¹⁰ Los cuatro pilares se encuentran en la Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida firmada por ambos gobiernos en diciembre de 2008.

Sin embargo, respecto al combate a la corrupción la percepción sobre las acciones del gobierno mexicano es adversa. A finales del año pasado, en un revés para nuestro país, el Departamento de Estado concluyó que México no alcanzó los objetivos previstos en la IM en materia de derechos humanos, lo que provocó un recorte de millones de dólares en ayuda. La medida fue un signo de desaprobación hacia México. La opinión de varios miembros del Congreso estadounidense (que autoriza los fondos) es que *"...Mérida no está funcionando. Tal vez hemos incrementado la cooperación, pero pese a la cantidad de dinero que hemos gastado, la corrupción y el débil estado de derecho continúan amenazando cualquier progreso con México"*¹¹. Por su parte, el subsecretario de Estado para combatir el narcotráfico internacional, William Brownfield, defendió el programa de asistencia debido a las 1,000 extradiciones realizadas por México desde 2008, y a la cantidad de organizaciones criminales desmanteladas. *"Acepto que en este momento no tenemos éxito total, pero la diferencia entre hoy y 2007 es el día y la noche"* dijo ante reporteros en noviembre de 2015. Hasta aquí las opiniones, ahora las cifras sobre la efectividad del mecanismo en general.

Al respecto, cabe mencionar que el 15% del dinero previsto para el Ejército y la policía mexicana está sujeto a normas que le exigen al país avances en la protección de los derechos humanos, incluyendo la aplicación de normas contra la tortura y el enjuiciamiento contra personas involucradas en desapariciones forzadas. Para liberar ese dinero, el Departamento de Estado está obligado a informar al Congreso sobre el avance de México respecto a dichos problemas, pero en 2015 optó por destinar ese 15% para la erradicación de la cocaína en el Perú. En años anteriores, los diplomáticos estadounidenses habían emitido el informe de derechos humanos de las fuerzas de seguridad mexicanas de la mejor forma posible para mantenerlos como socios dispuestos en el combate contra las drogas. La decisión del Departamento de Estado de desviar los fondos de la Iniciativa Mérida a Perú se hizo sin ninguna crítica pública del gobierno de México.

No obstante, pensamos que esta visión adversa puede aprovecharse a favor de los cambios que propondremos más adelante.

La solución considera el marco conceptual de ambos gobiernos para que las acciones que se propongan traspasen las resistencias previsibles.

¹¹ Declaración de Dianne Feinstein, Representante por el Partido Demócrata en el Congreso de los Estados Unidos.

Ya hablamos de los cuatro pilares que sustentan la IM, pero podemos resumir su propósito general en que busca dificultar que lleguen al mercado estadounidense las drogas que se producen o transitan por México, disminuyendo además sus efectos colaterales.

Primero diremos que la política de atención al problema de las drogas en México y en Estados Unidos se ha concentrado en la oferta, más que en la demanda. Así, para combatir el suministro de drogas a su país el gobierno de los Estados Unidos gasta 40 mil millones de dólares anualmente y, en contraste, durante el ejercicio fiscal 2014 destinó sólo 195 millones de dólares a la Iniciativa Mérida; con estas queremos poner en perspectiva la enorme diferencia entre ambas cantidades a la par de los ambiciosos objetivos de la IM.

No es el propósito de este trabajo evaluar la política de combate o “guerra contra las drogas”, pero si los objetivos del mecanismo de cooperación que estamos analizando derivan de dicha política, es útil conocer algunos de sus resultados generales para evaluar qué tan efectiva ha sido dicha política y saber si tiene sentido el redireccionamiento de los recursos de Iniciativa Mérida hacia el combate a la corrupción a través de la Unidad de Asuntos Internos. Utilizaremos con este propósito la “Evaluación de la amenaza nacional de drogas en Estados Unidos 2015” elaborada por la DEA¹², que a su inicio refiere lo siguiente:

“...las organizaciones de tráfico de drogas más importantes que operan hoy en Estados Unidos son las peligrosas organizaciones criminales transnacionales mexicanas, que continúan siendo las principales abastecedoras de cocaína, heroína, metanfetamina y marihuana. Estas organizaciones son responsables por la violencia extrema vista en México. A escala doméstica, las pandillas afiliadas son, de manera creciente, una amenaza a la seguridad de nuestras comunidades. Se benefician principalmente por poner las drogas en la calle y se han vuelto cruciales para los cárteles mexicanos”. En esta afirmación se advierte que el gobierno estadounidense no reconoce la existencia de “delincuencia organizada transnacional” dentro de su territorio, y señala que son “pandillas” los socios y distribuidores de los cárteles mexicanos. El informe refiere que las pandillas en los Estados Unidos continúan expandiéndose, desarrollándose, y creciendo de manera más sofisticada en sus actividades criminales. Según el Centro de Inteligencia Nacional sobre Pandillas (National Gang Intelligence Center), la composición de las pandillas es la siguiente: 88% gente que se encuentra en las calles; 9.5% pandilleros que se encuentran en prisión; 2.5% pandilleros en grupos de motociclistas (outlaw

¹² El documento contiene información de todos los países donde tiene presencia la DEA.

gang members). Aproximadamente 1.4 millones de personas integran esta clasificación, y más de 33,000 pandillas. Si bien las pandillas están involucradas en una variedad de actividades criminales, la distribución y el tráfico de droga en las calles continúa siendo su principal fuente de ingreso.

Las pandillas de calle (street gangs) han capitalizado el incremento en el abuso de sustancias controladas, traficando opioides. Las vías para obtener las drogas incluyen médicos corruptos, recetas falsas, robo y asalto.

Las pandillas con presencia nacional continúan formando alianzas con las organizaciones transnacionales criminales mexicanas. Se presume que las relaciones entre estos actores son de naturaleza oportunista, en vez de asociaciones exclusivas. Muchas pandillas dependen de los cárteles mexicanos como su fuente principal de abastecimiento, y éstos dependen de las pandillas para distribuir la droga. *“Estos acuerdos permiten que los integrantes de los cárteles mexicanos permanezcan en México, en donde pueden evitar la acción de las autoridades estadounidenses”*.

Las drogas de las cuales se abusa y que generan un número importante de muertes, así como impacto directo al sistema de salud son: medicamentos controlados; heroína; fentanilo; metanfetamina; cocaína, marihuana, drogas sintéticas; DMDMA; y feniciclidina.

Respecto al financiamiento ilícito, en el periodo 2011 a 2014 se identifica que en los estados de California, Nueva York y Texas, es donde se han realizado los mayores decomisos de dinero en efectivo. En el año 2014 Texas fue sustituido por Florida.

Destacan los siguientes datos y afirmaciones contenidas en el documento, principalmente en lo relativo a México:

- Los narcotraficantes mexicanos siguen siendo la amenaza criminal de drogas más importante para Estados Unidos.
- Antes del año 2000, las organizaciones criminales colombianas dominaban los mercados de cocaína y heroína en el Medio Oeste y en la Costa Este de Estados Unidos; sin embargo, los carteles mexicanos han continuado expandiendo su control sobre los mercados de drogas en el noreste y son más comúnmente las fuentes de abastecimiento para otras organizaciones criminales.
- El informe indica que las principales organizaciones criminales mexicanas con presencia en Estados Unidos en 2014, con base en casos policiales activos: la Organización Beltrán

Leyva, Cartel Jalisco Nueva Generación, Los Cuinis, Cartel del Golfo, Cartel de Juárez, La Familia Michoacana, Los Caballeros Templarios Los Zetas y el Cártel de Sinaloa.

- Las muertes por sobredosis de drogas son la principal causa de muerte en Estados Unidos, por encima de las muertes por accidentes automovilísticos y por armas de fuego. En 2013, más de 46 mil personas murieron por una sobredosis, y más de la mitad de éstas fueron causadas por analgésicos de prescripción médica o heroína.
- La disponibilidad de heroína ha aumentado en todo EUA. Las incautaciones de heroína en Estados Unidos prácticamente se duplicaron entre 2010 (2,763 kg) y 2014 (5,013 kg).
- Un estudio publicado recientemente por la Administración para el Abuso de Sustancias y Servicios de Salud Mental (SAMHSA) mostró un aumento del 51% entre 2013 y 2014 en el número de consumidores de heroína actuales (personas que reportaron el uso de la heroína en los últimos 30 días).
- Desde el año 2002, las muertes por medicamentos de prescripción médica han superado a las de la cocaína y la heroína combinadas. Más aún, el abuso de medicamentos controlados es superior al de la cocaína, metanfetamina, heroína, MDMA, y PCP combinados.
- El fentanilo, un opiáceo sintético de 25 a 40 veces más potente que la heroína, ha causado más de 700 muertes en Estados Unidos, entre finales de 2013 y principios de 2015. Se han detectado lotes de heroína con fentanilo añadido, a la vez que se ha descubierto que el fentanilo puede ser vendido en lugar de heroína, sin advertencia a los usuarios.
- El fentanilo producido clandestinamente proviene principalmente de México, mientras que sus precursores químicos se obtienen de distribuidores en China. También se desvía el fentanilo médico para el abuso, pero a niveles mucho más bajos.
- La mayoría de las metanfetaminas disponibles en Estados Unidos se producen clandestinamente en México.

De lo anterior se desprende que no sólo el problema del tráfico de drogas se ha incrementado, sino que el papel de las organizaciones criminales mexicanas se ha fortalecido, ya no solo en el trasiego y distribución, también en la producción de drogas que antes no elaboraban o no con esa calidad, como la heroína blanca. Además el precio se ha mantenido prácticamente igual, lo que significa que los canales de distribución no se han interrumpido por las acciones de ambos gobiernos. La política contra las drogas tampoco ha funcionado.

Independientemente que estemos o no de acuerdo con la estrategia contra las drogas seguida por México y por Estados Unidos, la propuesta pretende mejorar el combate a la corrupción en la Policía Federal a través de la UAI y a la vez mejorar la implementación de la Iniciativa Mérida para que dé mejores resultados.

Una de las variables a considerar es ¿A quién se destinan las donaciones de equipo y de entrenamiento? Asumamos por un momento que los policías mexicanos no están capacitados para aprovechar las donaciones o peor aún, que son corruptos; en esos casos los resultados y el impacto de la cooperación serán nulos o incluso contraproducentes, pues podrían ser aprovechados por policías involucrados con el crimen organizado. Bajo esta premisa podemos apoyarnos en el argumento de los congresistas estadounidenses para lograr nuestro objetivo y concentrar todas las donaciones en la UAI, fortaleciendo una tarea esencial –el combate a la corrupción- en la Policía Federal.

FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE ASUNTOS INTERNOS A TRAVÉS DE LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA

Los departamentos de policía de Estados Unidos tienen similitudes, conocimientos, experiencias, entrenamiento y equipo que pueden ser útiles a la Unidad de Asuntos Internos. A continuación expondré las similitudes entre las policías de ambos países, y algunos de los estudios y prácticas llevados a cabo en Estados Unidos para atender el problema.

- **Similitudes**

Al igual que en México y a diferencia de muchos países, la policía en Estados Unidos es una institución predominantemente estatal y municipal. Aunque existen agencias federales como el FBI y la DEA, su jurisdicción se limita a delitos federales. La seguridad pública en general es provista por autoridades locales.

En junio de 2000, de acuerdo con la Oficina de Estadísticas del Departamento de Justicia¹³, había 15,736 agencias policiales en los Estados Unidos. De ese total, 12,666 eran departamentos de policía locales (que incluyen municipios, condados, tribus y regiones). En esos 12,666 departamentos laboraban 440,920 oficiales de tiempo completo. De estos, poco más del treinta por ciento (34.2%) trabajan en departamentos que tienen 1,000 o más oficiales, aunque esos departamentos representan sólo el 0.4% del total. Los departamentos con 100 o más oficiales son el 4.5%. Hay sólo 1,323 departamentos, alrededor del 10%, con 50 o más oficiales de policía. La gran mayoría, alrededor del 78% (9,864), tienen menos de 25 policías de tiempo completo. Hay 1,366 departamentos (10.8% del total) que emplean a un solo oficial de tiempo completo.

Se puede que hay similitudes con la dispersión de los cuerpos policiales en México, en donde coexisten más de 1,400 corporaciones policiacas, entre municipales, estatales y federales; también en el número de elementos en cada una de ellas. Esto es interesante pues con regularidad se maneja que la atomización de los cuerpos policiales y el bajo número de policía en algunos de ellos son causas que explican la corrupción. Por esas semejanzas el caso norteamericano puede ser útil para conocer en qué forma las policías de ese país han prevenido y combatido la corrupción en la policía.

¹³ De acuerdo con Genaro García Luna, exsecretario de seguridad pública, en 2006 existían 1,661 corporaciones de policía en México.

- **Conocimiento y experiencias**

Como antecedentes, en 1992 el Alcalde de Nueva York, David Dinkins, instauró la Comisión para Investigar las Denuncias de Corrupción Policiaca y los Procedimientos Anticorrupción del Departamento de Policía. En su reporte inicial, titulado *Anatomía de una Falla: Un camino para el Éxito*, la Comisión hizo algunos hallazgos importantes.

1. Descubrieron un ciclo de reformas y corrupción en la policía de Nueva York, operando en círculos cada 20 años.
2. La cultura organizacional sacrificaba integridad por lealtad.
3. Los jefes temían más a las consecuencias de un escándalo de corrupción en la institución o en su empleo que a la corrupción misma.

También confirmó la hipótesis de que la cultura organizacional en la policía es un factor determinante de corrupción, y si en la organización no se tolera la corrupción de arriba hacia abajo, las investigaciones y eventuales sanciones a los jefes por los actos de sus subordinados pueden corregir a los cuerpos de policía. Por el contrario, mientras los jefes puedan referirse a los oficiales corruptos como manzanas podridas, escasas e individuales, será improbable que las cosas cambien. Es por eso que un cuerpo bien capacitado, con el personal suficiente y el equipo técnico de investigación y protección puede atender mejor el problema.

En un reporte de 2010 titulado *Mejorando Culturas de Integridad: Guía Técnica de Ayuda*, publicado por el Departamento de Policía de Boston, se propone evolucionar de la idea de incentivos negativos (sanciones) hacia sistemas con departamentos que refuercen una cultura de integridad y rendición de cuentas, reflejando valores esenciales en las actividades diarias.

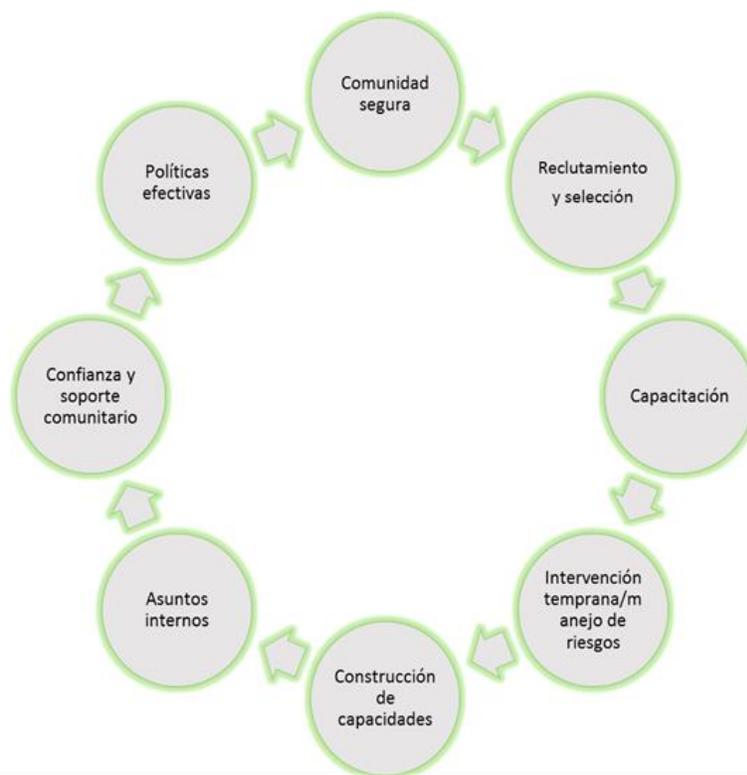
En 2009 se publicó otro estudio de la Comunidad Nacional de Asuntos Internos de Estados Unidos que analizó a 12 departamentos de policía de ese país y publicó un documento llamado *Estándares y Lineamientos para Asuntos Internos: Recomendaciones de una Comunidad en Práctica*, y otro estudio en el mismo tema fue publicado por la Asociación Internacional de Jefes de Policía titulado *Construyendo Confianza entre la Policía y los Ciudadanos a los que sirven: Una Guía Práctica de Asuntos Internos para el reforzamiento de la ley*. Lo interesante de esos trabajos es que concluyen que es imposible generar mejores prácticas para los asuntos internos replicables en cualquier policía, debido a la diferencia en las leyes y en las culturas organizacionales y políticas de las instituciones; por eso una solución para todos es imposible. No obstante, la clave del cambio parece estar en asegurar la rendición de cuentas en los cuerpos de policía.

Los dos reportes proponen 3 estrategias a seguir para mejorar los asuntos internos:

1. Las policías deben crear, y los ciudadanos deben esperar, que las quejas sobre corrupción serán aceptadas de buena y que su procesamiento sea accesible, justo y transparente.
2. Las unidades de asuntos internos deben revisar cada queja y determinar si la investigación está garantizada basada en las políticas y procedimientos de la institución.
3. Las investigaciones deben ser completas, imparciales y oportunas.

En ambos reportes se concluye que la respuesta de los mandos a los actos de corrupción no es sólo encontrar una pena que se adecúe al acto, sino encontrar una estrategia que se adecúe al policía. Esta estrategia requiere capacidad y conocimientos de las áreas de asuntos internos para identificar el proceso mental que lleva al oficial a violar las políticas institucionales y entonces determinar la mejor forma de entrenar al policía para modificar ese proceso mental y hacerlo automático.

CICLO PARA CONSTRUIR CONFIANZA EN LA COMUNIDAD A TRAVÉS DE ASUNTOS INTERNOS



Fuente: US Department of Justice (2010). Enhancing Cultures of Integrity: Technical Assistance Guide.

PROCEDIMIENTO DE DONACIÓN DE INICIATIVA MÉRIDA

De considerar viable atender el problema de la corrupción policial a través del fortalecimiento de la Unidad de Asuntos Internos y que ese fortalecimiento se realice por medio de la Iniciativa Mérida, a continuación mencionaré el procedimiento para recibir las donaciones.

Identificación de necesidades

La institución mexicana, en este caso la Policía Federal, ubica los requerimientos de sus divisiones y unidades que pueden ser satisfechos a través de la IM. Para hacer esto, se definen un proyecto, sus objetivos y el impacto esperado, y se proponen los medios para conseguirlo, dentro de los cuales están los bienes y servicios que se van a solicitar a IM. Aquí vale la pena mencionar que conforme ha evolucionado este instrumento se han identificado algunas restricciones a lo que se puede pedir. Esto porque al principio se pedía y se terminaban donando cosas que podían adquirirse con recursos propios, como croquetas para perro, impresoras convencionales o lámparas; equipo muy costoso, como aeronaves que agotaban todos los

recursos en pocos bienes; o equipo que si bien servía para los policías no tenía una relación directa con los pilares de la IM, como equipo de gimnasio. Todo lo antes referido fue efectivamente donado en los primeros años de la Iniciativa. Ahora las restricciones son sobre obras de infraestructura, consumibles, aeronaves de ala fija y automóviles utilitarios (no especializados).

One pager

Una vez identificado el proyecto, la Dirección General de Asuntos Internacionales, que es la oficina encargada de obtener todas las autorizaciones y dar seguimiento a los proyectos de IM, ayuda en la elaboración de un documento conocido como *one pager*, que es un escrito breve que contiene el nombre del proyecto, el monto de financiamiento, una breve descripción de él, el equipo o capacitación que se solicita, la contribución del gobierno de México para su logro y el impacto.

Autorizaciones

Cuando el *one pager* está listo, se envía con un formato para que conste por escrito la autorización del área requirente, del titular de la división o unidad, del Comisionado General de la Policía Federal y del Comisionado Nacional de Seguridad. Con ese formato se envía a la Unidad de Gobierno de la SEGOB, que junto con la Dirección General de Asuntos Especiales de la SRE lo hace del conocimiento del gobierno norteamericano a través de la oficina de INL en México. En caso de existir dudas sobre el proyecto, INL se reúne con la autoridad solicitante las veces que sea necesario para aclararlas. Si el proyecto cumple con todos los requisitos y hay fondos es aprobado. Incluso si no hay fondos suficientes, o los solicitados originalmente son excesivos o por el contrario, son insuficientes, el proyecto puede ser aprobado pero con un monto de financiamiento distinto. Si el proyecto no es aprobado, se devuelve al solicitante y puede ser modificado y presentado nuevamente o cambiarse por uno nuevo.

Implementación del proyecto

Cuando el proyecto y su presupuesto están autorizados, INL coordina a las agencias de seguridad competentes de EEUU que cuenten con la experiencia, los expertos, los programas de entrenamiento y el equipo requerido para cumplir con los objetivos del proyecto. Ya integrado, ese equipo de expertos se reúne con los funcionarios de la oficina solicitante de la

Policía Federal y con la DGAPI para coordinar la entrega del equipo (lugar, fecha, cantidad) o las condiciones para impartir la capacitación (lugar, fechas, número de personas a capacitar, útiles). Cuando la donación es entregada se levanta un acta para dejar constancia y se firma una constancia por parte de la PF y de la SRE.

Seguimiento

Como parte de los compromisos de la IM, el gobierno mexicano está obligado a permitir que el gobierno estadounidense realice visitas para verificar que el equipo continúa en posesión y uso de la donataria y que se le da el mantenimiento correctivo y preventivo necesario. Las instituciones mexicanas están obligadas a destinar recursos para mantener en condiciones óptimas los bienes y servicios recibidos, lo que podríamos denominar autosustentabilidad. La idea detrás es que la Iniciativa Mérida es finita, que algún día la ayuda terminará y si su propósito último es fortalecer las instituciones de seguridad mexicanas, el impulso que les imprimió la IM deberá continuar con esfuerzos propios de México, de otra forma la inercia de ese impulso se agotará en algún momento. Lamentablemente, lo que ha ocurrido en la práctica es que las donaciones se ven como regalos ocasionales, casi como curiosidades, que se agradecen pero que no entran en los grandes proyectos de la PF, en este caso. Así entendidas, las donaciones son bien recibidas pero si no llegan, no afectan el proyecto institucional y es lógico que no se prevea presupuesto para mantener en operación el equipo recibido. Un ejemplo de que así se conciben las donaciones es que en muchas ocasiones los nuevos proyectos solicitados no son en realidad tales, sino una lista de servicios de mantenimiento de los equipos recibidos en años anteriores, es decir, se piden recursos para mantener lo que nos han donado antes.

RECOMENDACIÓN

Concentrar todo el presupuesto de Iniciativa Mérida destinado de aquí en adelante a la Policía Federal, en un solo proyecto: el mejoramiento de la Unidad de Asuntos Internos. Las razones de la propuesta ya han sido expuestas a lo largo del trabajo pero podemos sintetizarlas en lo siguiente. Atender en forma más eficiente el combate a la corrupción derivará en una mejor policía, más efectiva, más confiable, con un espíritu de cuerpo y con valores éticos de los que hoy carece. Una policía honesta es la base de la pirámide de todo lo que hoy es una preocupación en materia de seguridad. Sin una base firme la pirámide completa tambalea, se derrumbará poco a poco y lo que se construya sobre ella será endeble.

A continuación presentamos la propuesta de *one pager* del proyecto “Mejoramiento de la Unidad de Asuntos Internos”.

ONE PAGER

Dependencia Participante: Policía Federal

FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE ASUNTOS INTERNOS

Descripción del proyecto

Fortalecer a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal mediante la dotación de equipo de investigación, vigilancia y proyección, y de entrenamiento especializado impartido por expertos de instancias de seguridad del gobierno norteamericano en materias operaciones encubiertas, técnicas de investigación, inteligencia estratégica y operativa, computo forense, entre otras.

Descripción del equipo que se solicita

Amplificadores de voces y sonidos a distancia, cámaras de visión nocturna, equipo de extracción lógica de datos, sistemas de seguimiento satelital, mini cámaras inalámbricas, micrófonos-botón, detectores de cámaras, cámara de Gesell, teléfonos móviles ocultos, entre otros.

Impacto del proyecto

El proyecto impactará en la Meta Nacional: México, en Paz, en el Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública y su Estrategia 1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad. Línea de Acción 1.3.2.1. y 1.3.2.4. del Plan Nacional de Desarrollo. Los resultados que se esperan dentro del Programa Anual de

Trabajo serán a través de 4 indicadores: a) Evaluación de denunciantes a la capacidad de respuesta de la Unidad de Asuntos Internos, b) Número de quejas presentadas por el público, c) Número de denuncias presentadas ante el Agente del Ministerio Público por presuntos actos de corrupción cometidos por policías federales; d) Número de sentencias condenatorias por las denuncias presentadas.

CONCLUSIONES

Es difícil (si no imposible) conocer las dimensiones del problema de la corrupción dentro de la Policía Federal, lo más que tenemos son encuestas que miden la percepción del fenómeno en la sociedad. No obstante, podemos afirmar que el problema subsiste pese a los esfuerzos de distinto orden que se han hecho para combatirla: controles de confianza; mejora de los salarios; prestaciones sociales, como créditos de vivienda preautorizados; y un incipiente plan de carrera policial a través del Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL). Por lo anterior y como suma a esos esfuerzos, el control interno debe ser visto hoy como una práctica que permite observar y asegurar el cumplimiento de objetivos y metas de una organización. En una policía moderna el control interno no busca únicamente sancionar el incumplimiento, sino también promover el logro de objetivos vinculados al desempeño. El control interno tiene que ver también con asegurar la legitimidad de la policía, con la observación de la conducta y con dar garantías y facilidades a los actores externos (sociedad civil).

Es importante recordar que la cultura policial es una variable determinante en la forma en que se desenvuelve la actividad policial, incluso es decisiva. Es por ello que se pueden enumerar algunos desafíos al respecto:

- a. La observación desde afuera es útil, pero insuficiente. Es imprescindible abordar la organización policial desde “adentro”, rescatando el punto de vista del policía en la organización.
- b. Además de su aspecto coercitivo o sancionador, el desarrollo de investigaciones de control interno ayuda a explorar y estudiar, por ejemplo, el impacto de la capacitación y la profesionalización en el policía, así como los efectos de un mayor control sobre su conducta (vigilancia policial, control social externo, rendición de cuentas o *accountability*) y los mayores requerimientos de legalidad y legitimidad de sus actuaciones.

Para quienes formulan e implementan políticas y estrategias relacionadas con la labor policial y la prevención y el control del delito, este tipo de investigaciones resultan claves. No se puede gestionar lo que se desconoce.

Ahora bien, un cambio como el que se propone implica también una relación más interactiva entre la Policía Federal y la comunidad para enfrentar la corrupción. Sin embargo, se trata de un cambio del paradigma de gestión que se enfrentará, al menos, a dos tipos de resistencia:

La primera es a nivel directivo, pues hasta la fecha ni el Secretario de Gobernación, ni el

Comisionado Nacional de Seguridad y menos el Comisionado General de la PF han impulsado el desarrollo de la UAI. Es poco probable que desde adentro de la Policía Federal se dé este impulso, pero partiendo de eventos recientes (Nochixtlán, Tanhuato e Iguala, entre otros) en los que la imagen de la Policía Federal ha quedado aún más desprestigiada, un impulso a la investigación de los asuntos internos como una respuesta clara y concreta del gobierno para combatir la corrupción y los abusos policiales puede ser utilizada en este momento por la Comisión Nacional de Seguridad o por la propia SEGOB. Esto podría ocurrir porque, por un lado, hay una percepción pública de separación entre la PF y CNS, por lo que el desprestigio de la primera no ha impactado a la segunda, pero al mismo tiempo hay subordinación de la Policía Federal respecto al Comisionado Nacional de Seguridad, al menos administrativamente, lo cuál puede ser utilizado por éste para mejorar el combate a la corrupción de la PF a través de su Unidad de Asuntos Internos.

La segunda resistencia será de las 7 Divisiones de la Policía Federal que hoy reciben donaciones a través de la Iniciativa Mérida. Aquí la solución es nuevamente al nivel del CNS o del Secretario de Gobernación, pues como ya explicamos es a través de la Unidad de Gobierno de la SEGOB que se presentan y se autorizan los proyectos de IM, así que la opinión de las Divisiones o del propio Comisionado de la PF es, para estos efectos, irrelevante. Se trata de una decisión ejecutiva que no necesita el concurso al interior de la PF.

De esta forma, sin abandonar el foco de servicio vinculado a su perfil investigativo, una gestión policial moderna hoy no se circunscribe al combate de la criminalidad, se extiende a la integridad con la que dicho combate se da. La Policía Federal debe promover un permanente examen crítico de su situación y su relación con la comunidad. Una respuesta policial eficaz depende menos de formas policiales autoritarias y centralizadas, que de una organización policial ocupada de sus principios, estrategias de actuación, metas y logros. En este contexto, la Policía Federal se encuentra en transición.

Finalmente, el hecho no es únicamente adoptar sin crítica las instituciones o modelos predominantes de policía en otros países, en este caso de Estados Unidos. Se trata, más bien, de pensar en las adaptaciones que son necesarias para lograr que la Policía Federal reduzca los niveles de corrupción y pueda aumentar su legitimidad ante la ciudadanía. Ello requerirá de cambios profundos, pero que probablemente se irán dando de manera incremental con este primer paso.

Bibliografía

- Bobb, Merrick y Barge, Matthew (2008). *Internal Affairs: Guidelines proposed by PARC*. Washington DC: Police Assessments Resource Center (PARC).
- Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la Corrupcion*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas AC (CIDE) e Instituto Mexicano de la Competividad AC (IMCO).
- Comission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department, c. r. (1994). *Anatomy of Failure: A Path for Success*. New York: City of New York.
- Del Castillo, Arturo (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, México DF: Auditoria Superior de la Federación.
- Drug Enforcement Administration (2015). *National Drug Threat Assesment Summary*. Washington DC: US Department of Justice.
- Embajada de los Estados Unidos en Mexico. (2016). *Iniciativa Mérida*. Obtenido de <https://mx.usembassy.gov/es/>
- García Luna, Genaro (2006). *¿Porqué 1,661 corporaciones de policía no son suficientes?: pasado, presente y futuro de la policía en México*. México: Kan sasana editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. México: INEGI.
- Office of Police Integrity (2009). *A guide to building workplace integrity. Indicadores and practice*. Melbourne, Australia: Victoria Police.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). *Integridad y responsabilidad de la Policía. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. Nueva York: Naciones Unidas
- Police, U. D.-M. (2005). *Employee Conduct: Investigations and Discipline-A Guidebook for the Public and Our Employees on What We Do And Why We Do It*. Washington DC: US Department of Justice.
- Reglamento de la Ley de la Policía Federal. (2010). México: Diario Oficial de la Federación.
- Stephens, D. W. (2011). *Police Discipline A case for Change*. Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice.
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration (2015). *Substance Abuse and Domestic Violence*. SAMHSA.
- Tépach M., Reyes y Amador Quintero, Martha (2016). *El presupuesto público federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD PÚBLICA 2015-2016*. México DF: Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados.
- US Department of Justice, Office of Community Orientted Policing Services, The Boston Police Department. (2010). *Enhancing Cultures of Integrity: Technical Assistance Guide*. Boston: US Department of Justice.

RESEÑA

Las oficinas de asuntos internos forman parte de las soluciones para resolver atender el problema de la corrupción policial, que puede definirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas, parece existir en todas las sociedades y particularmente, en todas las policías del mundo. Así, los asuntos internos es una función dentro de los cuerpos de policía que investiga las denuncias y los hallazgos de conductas indebidas y los actos de corrupción, para asegurar la integridad profesional de la institución y de sus elementos. En los departamentos o instituciones policiales medianos y grandes, se recomienda que integren una oficina lo mayor independencia posible dentro de la organización.

Este trabajo pretender aportar datos para respaldar la idea de que las oficinas de investigación de asuntos internos sirven para prevenir y mitigar la corrupción en los cuerpos de policía, y plantea distintas propuestas para fortalecer la UAI de la Policía Federal; para ello, partimos de los siguientes supuestos:

- Que existe un problema de corrupción dentro de la Policía Federal;
- Que una de las vías para atender ese problema son las oficinas de asuntos internos; y,
- Que la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal requiere fortalecerse mediante la mejora de procesos, y más y mejores recursos humanos y materiales.

Se trata, en suma, de pensar en las adaptaciones que son necesarias para lograr que la Policía Federal reduzca los niveles de corrupción y pueda aumentar su legitimidad ante la ciudadanía. Los cambios profundos que se requieren probablemente se irán dando de manera incremental con el paso propuesto en este trabajo.