

UNIVERSIDAD DEL MAR

CAMPUS HUATULCO



“La formación militar de la seguridad pública en México en el marco de la Iniciativa Mérida: Un estudio prospectivo”

TESIS

Para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales

Presenta

Monserrat Mejía Barrón

Director

Mtro. Carlos Gabriel Argüelles Arredondo

Bahías de Huatulco, Oaxaca, diciembre de 2013

INTRODUCCION

Cada día se formulan planteamientos y demandas respecto al tema de la seguridad pública en México y el cumplimiento de los compromisos internacionales al respecto. Actualmente la sociedad mexicana es una sociedad atemorizada, amedrentada, por la delincuencia organizada, que se origina con base en cuestiones históricas y de naturaleza económica.

Tal es el caso del desarrollo económico desigual, desempleo, falta de expectativas profesionales, incluso por razones sociales y psicológicas, como lo es la mala canalización del ocio, la disgregación familiar, escasas oportunidades de crecimiento, etc. Sin duda, el problema principal que atañe el presente estudio se inclina al orden político-administrativo como lo es la corrupción, la falta de voluntad política para combatir la delincuencia, insuficiencias por parte del Estado, bajo nivel de profesionalización de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, crisis de valores entre funcionarios públicos, una cultura de impunidad y la ventaja de la violencia por encima de la ley.

Hoy día –en México se registran un promedio de 16 millones de delitos anuales, sólo un millón 800 mil se denuncian, y únicamente 280 mil llegan a manos de los jueces. Solamente en el 1.6% se puede aprehender al responsable y aplicarle la sanción que establece la ley [...] el 85 por ciento de los delitos en el país no se denuncian, ese es el gran inicio de la impunidad, si un delito no es conocido por la autoridad, cuanto menos será investigado y cuanto menos será castigado¹

¹ Miguel Ángel CARBONELL Sánchez. Dr. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. "Los juicios orales en México". Presentación de libro en Universidad Latina de América (UNLA). Morelia, Michoacan.17 junio 2010.en: <http://www.setec.gob.mx/docs/2010-06-17-Quadratin-com.pdf>

Este problema gira en torno a importantes deficiencias en el sistema de administración y procuración de justicia. Por un lado, no se cuenta con la capacidad necesaria para combatir todos los delitos, por tanto, el Estado es rebasado en sus capacidades de investigación. Por otro lado, al no investigarlos no son castigados, lo que resulta en una reincidencia en el atropello de la ley y en el desarrollo de otros delitos². Ante este panorama, se vuelve sin duda alguna necesario readaptar el concepto de crimen organizado a lo que es tangible hoy día, la razón es posible encontrarla en la readaptación de dichas bandas criminales a las nuevas tecnologías de comunicación, su acceso al armamento de nueva generación, medios de transporte con tecnología avanzada, e incluso conocimiento de las técnicas de reacción que ejecuta el propio Estado para combatirlos, debido a que han logrado penetrar la estructura gubernamental.

Por tanto, el concepto de crimen organizado debe ser entendido como aquella estructura orgánica de grandes grupos dedicados a actividades ilícitas, establecidos como grandes corporaciones las cuales llevan a cabo actividades criminales.³ Esta forma corporativa que hoy están tomando las organizaciones delictivas demandan a su vez una estructura directiva, cuadros operativos, tecnológicos y un alto financiamiento por parte de las autoridades para combatirlos; de ahí la necesidad imperiosa de que el Estado asuma las medidas necesarias para una respuesta adecuada que permita proteger los derechos de los individuos y a la sociedad misma.

La presente investigación se desarrollará en tres capítulos, en el capítulo primero es abordado el marco teórico y conceptual que precisará las pautas o lineamientos a seguir en cuanto a la definición de conceptos que serán empleados a lo largo de la investigación.

Uno de los objetivos primordiales por tanto es abordar la definición del concepto de **seguridad nacional**, así como sus implicaciones; las variantes del concepto de ética militar para definir el problema de estudio; se desarrollará ampliamente las implicaciones del

² José Elías ROMERO Apis. *La Seguridad Pública en México*. Pág. 5. Archivo PDF. En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/419/20.pdf>. fecha de consulta: abril 2009.

³ HERRERA, Pérez Agustín. *Elemento Fundamental en la Seguridad Pública*. *Revista de administración Pública*. Archivo PDF, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/pr/pr6.pdf>. consulta: febrero 2009

sistema de profesionalización semi escolarizada castrense y el cómo debería ejecutarse en la formación del personal policial.

El problema de los elevados índices de corrupción en México, principalmente aquellos vinculados con funcionarios públicos, es sin duda preocupante. Transparencia Internacional dio a conocer su Índice de Percepción de Corrupción 2010 en un universo de 175 países, donde México bajó nueve lugares y se ubicó en el sitio 89, cuando en el año 2008 se colocaba en el 98; lo que significa que está cada vez más cerca de los principales lugares de los países más corruptos.

Dentro de los resultados del informe, el Estado mexicano se ubica a la mitad de la lista de los más corruptos, que sigue siendo un panorama preocupante para el 75% de los países evaluados, los cuales obtuvieron una puntuación inferior a cinco en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 10 (percepción de bajos niveles de corrupción). En 2009 México ocupaba el lugar 89 con una calificación que oscilaba entre 3.2 y 3.5 sobre 10, mientras que en 2010 ocupó el lugar 98, junto a Egipto y Burkina Faso.

A nivel continental, México está muy por encima de países como Chile que ocupa el lugar 21, seguido de Uruguay con el sitio 24, Puerto Rico con el 33 y Costa Rica con el 41, pero debajo de naciones como Paraguay y Venezuela que se sitúan en las posiciones 127 y 146 respectivamente⁴.

Lo anterior es alarmante dado que los índices de corrupción pública y privada nacen de la omisión y/o acción de un poder político que se ejerce de forma discrecional con deficientes pesos y contrapesos institucionales aplicados al control de la decisión política.⁵ Esta situación se traduce en una importante filtración de la delincuencia organizada en las instituciones de gobierno.

Ante ello es importante puntualizar que las prácticas internacionales que ha ratificado México sin duda han significado importantes resultados. Tal como lo es la Convención de

⁴ El Economista. *México a la mitad en la corrupción mundial*. Transparencia Internacional. En: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/03/18/mexico-mitad-corrupcion-mundial>. Consulta Noviembre 2011.

⁵ BUSCAGLIA Edgardo

las Naciones Unidas contra la Corrupción (diciembre del 2003), mejor conocida como la Convención de Mérida, que versa sobre la lucha conjunta entre países contra la corrupción y la violación de la ley. De igual manera, México ha promulgado 46% de las cláusulas de la Convención contra la Corrupción; sin embargo, llama considerablemente la atención que de estos instrumentos jurídicos internacionales que han sido ratificados, y que deberían estar plasmados en la legislación secundaria, solamente ha implementado 23%⁶. Por esta razón, se vuelve necesaria la instrumentación de mecanismos institucionales para la ejecución de políticas en materia de seguridad pública. Bajo esta tónica, en el capítulo segundo se aborda de manera precisa el desarrollo de la creación y consolidación de la Iniciativa Mérida, cuya Carta de Acuerdo entre México y Estados Unidos de América que permitió su puesta en marcha fue firmada el 3 de diciembre del 2008. La importancia de dicha iniciativa es que se marca como un parteaguas en la relación bilateral entre los gobiernos de México y Estados Unidos de América compartiendo una profunda preocupación: la amenaza que representa para la sociedad la operación de narcotraficantes y otras organizaciones criminales que actúan en ambos lados de la frontera; así como la importante capacidad operacional y financiera de estos grupos criminales que representan una contundente amenaza para el bienestar de los ciudadanos, la seguridad nacional de ambos países y que hoy día se han logrado filtrar dentro de las estructuras gubernamentales.

De la misma manera se dará a conocer al lector un panorama general del marco de negociaciones de dicha iniciativa y un análisis prospectivo respecto a su funcionamiento.

En este esfuerzo gubernamental los principales actores son las Presidencia de la República, las Secretarías de la Defensa Nacional y Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, instituciones dedicadas a estudiar los temas en dicha materia; así como, la Administración General de Aduanas. Es en estas figuras en que recaerá la mayor responsabilidad; los cuerpos de procuración y administración de justicia se vieron forzados a reestructurarse al interior, ante la demanda del programa de seguridad de la Iniciativa Mérida que requiere de personal altamente capacitado para efectuar maniobras militares de amplio conocimiento técnico y tecnológico en la aplicación de nuevos programas de cómputo, *hardware* y *software*, capacitación para instalar y administrar un centro nacional

⁶ Ibid.

de información, además de una red de almacenamiento masivo de información para el área de inteligencia nacional⁷.

En cuanto al elemento policial, el programa proporcionó apoyo al Registro Nacional de Policía (RNP) manejado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Se trabajó para la asignación de los recursos de cómputo para capturar datos biométricos e incorporarlos al RNP, para almacenar la información y permitir a los estados y municipios interconexión y consulta de la información. Así como vehículos blindados, chalecos antibalas y cascos de protección, equipo de comunicación y otras herramientas relacionadas con la protección personal⁸.

Por esta razón es que se muestra necesaria la reconfiguración en los sistemas de formación académica del personal policial, con el objetivo de formar cuadros altamente capacitados para operar como fuerza de reacción ante cualquier circunstancia y que sean capaces de manejar armamento de alta capacidad que les permita combatir la criminalidad en México. Lo anterior se permite ubicar dentro de las prioridades que señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009).⁹

En cuanto a gasto erogado en Seguridad, en términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los recursos federales que se otorguen a través de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, deberán ser aprobados para su distribución por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde el 20 por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se distribuye entre los municipios conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

⁷ Embajada de México en Estados Unidos de América.

⁸ *Ibíd*em

⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Última Reforma DOF 30-11-2010. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Dicho Presupuesto incluyó la cantidad de \$4,303,300,000 para el otorgamiento de subsidios a los municipios, y en su caso a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales, con objeto de fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

De igual manera se incluyeron apoyos por la cantidad de \$2, 400, 000,000 para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, los cuales se otorgarán a aquéllas que cumplan los lineamientos que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación¹⁰.

A razón de lo anterior, en el tercer capítulo se desarrollará una descripción precisa y detallada del funcionamiento del sistema de formación castrense dentro del Ejército Mexicano y la Armada de México, con el fin de dar a conocer un panorama general de sus implicaciones , para posteriormente desarrollar una estrategia de desarrollo y un plan de trabajo en materia de formación profesional semiescolarizada, basado en los principios de la estructura orgánica castrense, para finalmente definir las pautas de la creación de una red de sistemas integrales educativos y formativos, académicos específicamente, similares a los empleados por las Secretarías de Defensa Nacional.

La Iniciativa Mérida representó un nuevo e intenso nivel de colaboración que marcó el comienzo de una nueva etapa en la cooperación bilateral de México-Estados Unidos, misma que complementó acciones específicas para: 1) Reforzar las acciones internas de procuración de justicia en México; 2) Reforzar las acciones internas de procuración de justicia en Estados Unidos; y 3) Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia transnacional¹¹. A través de ello, el gobierno mexicano verá

¹⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis .*Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011*. Texto vigente. Nuevo Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2010.

¹¹ Embajada de México en EUA.

fortalecidas sus capacidades operacionales y de reacción para combatir efectivamente el crimen organizado.

Ante tal panorama se vuelve indispensable el plantearse las siguientes preguntas: ¿Qué requerimientos son indispensables en la formación de los cuerpos policiales en México, para cumplir con los objetivos de la Iniciativa Mérida y del programa de seguridad nacional? ¿Por qué es importante la implementación de un sistema de educativa con principios castrenses en la formación de los cuerpos policiales? ¿Qué beneficios conlleva la aplicación de dicho programa formativo, en cuanto al cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa Mérida? La Iniciativa Mérida propone dos elementos fundamentales en cuanto a la capacidad de reacción de los cuerpos policiales. Por un lado, plantea el mejoramiento de la formación policial que permitirá una mejor capacidad de reacción ante eventos contra el crimen organizado. Por el otro, proporcionó capacitación para la captura, almacenamiento y recuperación de información en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se implementaron estrategias de mejora en la capacitación para los policías y ministerios públicos encargados de investigar, perseguir e indiciar a presuntos responsables de la delincuencia organizada con el objetivo de mejorar sus condiciones para que puedan cumplir con sus responsabilidades. Ello, ante la creciente ola de atentados y homicidios de personal de policía y procuración de justicia, responsables del combate a la delincuencia organizada.

Es necesario entonces, contar con personal policial capacitado para responder ante cualquier amenaza de diversa índole, bajo cualquier condición natural, de manera eficiente y sobre todo, capaz de manipular armamento para su protección personal de diversos calibres y tamaños, vehículos especializados y contar con técnicas de supervivencia que le permitan desempeñar su labor sin atentar contra su propia seguridad.

Deberán regir en la formación de dicho personal los principios de valor, honestidad y lealtad al país y a sus instituciones; bajo el objetivo general del servicio a la patria. A su vez, este personal deberá contar con prestaciones y salarios acorde a sus capacidades, conocimientos y funciones, elemento clave que le permitirá incentivarse para el mejor desempeño de sus funciones.

La importancia de la aplicación de dicha estrategia en los diversos niveles de las corporaciones policiales (policía preventiva, Agencias estatales de investigación y la Policía federal) recae en que será más fácil combatir la porosidad de los grupos criminales que permanecen en los diversos municipios y estados sin ser interceptados. A su vez, se verá reducida la incidencia de los policías en actos de corrupción y su vinculación en actividades delictivas relacionadas con el crimen organizado.

Por tanto, la hipótesis y el objetivo central de la presente investigación es demostrar que la estrategia de implementar un modelo semiescolarizado castrense en la formación de los cuerpos policiales en México, a los tres niveles de gobierno, contribuirá beneficiosamente con el cumplimiento de los objetivos del Plan Mérida.

Los lineamientos a estudiar serán los siguientes:

- Analizar las implicaciones y viabilidad de la inserción de un modelo educativo semiescolarizado de formación militar en los cuerpos policiales mexicanos.
- Proponer estrategias y describir beneficios de la inserción de un modelo educativo militar de formación policial bajo el contexto del Plan Mérida.
- Examinar el sistema de seguridad Pública en México.
- Evaluar las acciones de apoyo extendidas por Estados Unidos para contribuir a la lucha contra la corrupción y el narcotráfico.
- Analizar los objetivos del Plan Mérida y plantear propuestas de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos.

La investigación pretende emplear un estudio analítico de las consecuencias que conlleva la aplicación de un sistema de formación profesional académica, con base en la formación castrense empleado por las fuerzas armadas mexicanas, al sistema de formación policial dentro del SNSP. La **hipótesis** del presente análisis se fundamenta en la mejora, eficacia y funcionamiento del aparato nacional de seguridad pública siguiendo los estatutos y principios éticos emanados del ejército mexicano; en cuanto a la profesionalización y establecimiento de instituciones que dirijan la formación policial. Es decir, se buscará comprobar que la aplicación de un sistema educativo semiescolarizado basado en los

principios éticos y prácticos castrenses en la formación de los cuerpos policiales estatales y federales, en México, disminuirá la potencialidad de su participación en actividades delictivas relacionadas con la corrupción y el narcotráfico. A su vez que generará mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos del Plan Mérida.

Para responder esta hipótesis, el presente trabajo se subdividirá en tres capítulos; en el primer capítulo se desarrolla el marco teórico conceptual; en el segundo se describe y puntualizan tanto el funcionamiento como el contexto en que se desarrolló la Iniciativa Mérida; y, finalmente, en el tercer capítulo se describirá la estructura orgánica del ejército mexicano con el fin de identificar los puntos clave en su profesionalización.