

La gestión de la seguridad pública en México: Confusión y contradicciones (2006-2018)

CARLOS BARRACHINA LISÓN*

Resumen

2006 es un año importante en la historia de la gestión de la seguridad pública en México. Por una parte, el gobierno reconoció la escasa profesionalización de las policías estatales y municipales, y por otra inició la guerra contra el crimen organizado, requiriendo el apoyo de las Fuerzas Armadas. A lo largo de todos estos años no se ha producido una reforma policial exitosa y la clase política ha estado debatiendo sobre el tipo de coordinación que las estructuras policiales requerían. Se han manejado conceptos como mando único policial, o mando mixto. No se ha sabido identificar el perfil profesional ideal para la dirección de las corporaciones de policía en el país y ha reinado la confusión y las contradicciones en la gestión de la seguridad pública. Finalmente, los militares han asumido la responsabilidad, y se han convencido que durante muchos años tendrán que gestionar tareas de seguridad pública. Han firmado convenios con gobernadores y han impulsado a la policía militar para que desempeñe estas funciones. Paralelamente han demandado la aprobación de una Ley de Seguridad Interior que les permita contar con un marco normativo cómodo para desempeñar las funciones de gestores de la seguridad pública.

Palabras Claves: Seguridad Pública, México, Mando Único Policial, Militarismo, Relaciones Civiles-Militares

Abstract

In the Mexican public security management history, the year of 2006 it's crucial. The Mexican government assumed the lack of professionalism of local police organizations. Besides, the war against organized crime started, and the Armed Forces were involved. The reform of police structure has been a failure. Politicians have been discussing over which is the best structure that requires police organization. Unified Command or Mixed Command concepts have been discussed. Also, politicians don't figure out which has to be the professional profile to conduct police organizations over the country. Confusion and contradiction in public security management has been a rule. Finally, military has assumed the responsibility, and figured out that they are the ones that have to rule public security task for a long time to come. They have signed agreements with Mexican governors and have develop a military police

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac-México. Correo electrónico: carlos.barrachina@anahuac.mx

structure to work in these matters. At the same time, they have been lobbying for a homeland security law that allow them to perform these duties without having legal issues against them.

Key Words: Public Security, Mexico, Police Unified Command, Militarism, Civil Military Relations.

Introducción

En México se ha postergado el abordaje de los asuntos de seguridad pública durante mucho tiempo. En estos momentos es imperativa una reforma de gran alcance. No es aceptable la persistencia de la inseguridad, la falta de compromiso político de los diferentes actores por consolidar una reforma policial de gran alcance, el gran gasto sin resultados destinado a la seguridad pública en los últimos años, ni la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles, sea ésta con soldados integrados en unidades de arma, o en la policía militar.

La sociedad se impacienta y las reformas que no se han implantado durante años deben encontrar una salida natural, que logre un equilibrio entre los deseos y necesidades de la ciudadanía, y las garantías que deben tener los servidores públicos para desarrollar de forma adecuada las funciones que se le demandan. Los intereses personales, institucionales o partidarios, y las contradicciones en las que han incurrido los diferentes actores lo único que han generado es una sensación de confusión y de parálisis institucional.

Gobernadores y alcaldes no han asumido sus responsabilidades, en el proceso de reforma de instituciones policiales locales y han descansado en el apoyo federal solicitado, para enfrentar retos y situaciones, que se han ido complicando, por las cambiantes estrategias, adaptaciones y acciones del crimen organizado en diferentes espacios del territorio nacional.

En este contexto, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de la Marina Armada de México (SEMAR) han sido requeridas de forma cada vez más frecuente para intervenir en la gestión de diferentes escenarios de violencia. Esta circunstancia ha propiciado situaciones no deseadas, que han sido señaladas tanto por diferentes sectores de la sociedad civil, como por los propios integrantes de las Fuerzas Armadas.

Se ha trabajado en la idea de un mando único policial, de un mando mixto; y finalmente varias entidades federativas han optado por establecer “convenios” con las Fuerzas Armadas para ser apoyadas con elementos de brigadas recién creadas de policía militar. La gestión

de la seguridad pública ha generado situaciones muy extrañas, algo caóticas, como la que se vive hoy en día en Xalapa (Veracruz); en donde se encuentran actualmente operando elementos de la Marina, de la Policía Militar, de la Fuerza Civil, de la Policía Estatal y de la Gendarmería (sin que se sepa si trabajan coordinados, o cada uno tiene una agenda propia).

Para unos, existen serias preocupaciones por la protección de los derechos humanos en el territorio mexicano; por otra parte, para los integrantes de las Fuerzas Armadas empieza a ser doloroso sentir la “incomprensión” de sectores sociales; al mismo tiempo que aumentan entre sus filas el número de bajas fatales, de heridos, y desaparecidos; así como también de elementos denunciados para rendir cuentas frente a tribunales por diferentes situaciones derivadas del cumplimiento del servicio.

Es por ello que los liderazgos de las Fuerzas Armadas han solicitado un marco jurídico protector, que de momento se ha “materializado” en la aprobación de una cuestionada ley de Seguridad Interior. Paralelamente encontramos voces anónimas en el interior de las instituciones militares que reconocen el riesgo de convertir a los militares, en una especie de cuerpo policial, concentrado en aspectos de seguridad pública hacia el interior de la República¹.

Existe la necesidad de encontrar un camino factible, que permita determinar jurídicamente las funciones relacionadas con el combate contra el crimen organizado de las diferentes instituciones públicas mexicanas. Se debe trabajar en una regulación, que sea aceptable para todos los sectores, que deje muy claro el carácter temporal de la intervención militar y que desarrolle un escenario institucional, que logre que los procesos de reforma policial se concreten, al forzar la voluntad política de los gobernadores y alcaldes; para que, finalmente, éstos, en el menor tiempo posible, estén en condiciones de asumir sus responsabilidades de forma eficiente, y que las Fuerzas Armadas se retiren a sus tareas de protección exterior del Estado.

1. Contexto global de conceptualización de la Seguridad

No debe ser un espacio común, afirmar que el final de la Guerra Fría, introdujo nuevas visiones, en la

¹ La propuesta del equipo de campaña de Andrés Manuel López Obrador (MORENA) señalando que las Fuerzas Armadas deberían integrarse en una Guardia Nacional (contemplada en la Constitución), hace que muchos integrantes de las instituciones militares desconfíen de esta opción.

conceptualización de la Seguridad, porque ésta es una circunstancia, que ha marcado la comprensión de una nueva era, que empezó a forjarse desde la creación y consolidación de la Organización de las Naciones Unidas; y que pudo desplegarse de forma parcial, a partir del final de la confrontación ideológica entre los dos principales bloques que surgieron como potencias dominantes del conflicto armado mundial de mitad del siglo XX.

Desde el final de la II Guerra Mundial, se había institucionalizado la Doctrina de la Seguridad Nacional, con su versión soviética y occidental. Ésta era una concepción que estaba centrada en la protección del Estado-Nación, y encajaba perfectamente con la tradición y con las razones de ser de las fuerzas militares de buena parte de los países del mundo. En la Guerra Fría, la tensión política-ideológica, provocada por dos modelos diametralmente distintos de organizar la convivencia social, condujo a que el “enemigo tradicional”, representado por fuerzas armadas extranjeras que amenazaban las fronteras nacionales, se complementara con otro tipo de enemigo, cuyo propósito era el de minar la esencia ideológica del estado nación.

La idea del “enemigo interno” que se manifestaba en movimientos considerados “subversivos” al interior de la nación, se malinterpretó. Muchos analistas identificaron el concepto de “Seguridad Interior”, con el de “Seguridad Nacional”, en el sobreentendido de que algunos ciudadanos eran utilizados por el enemigo externo para desestabilizar políticamente un sistema político nacional, y que éste se debía proteger de esta amenaza a la esencia de la nación, aplicando medidas coercitivas contra sus propios connacionales (Aguayo, Bagley, 2002)

Una vez concluida la Guerra Fría, el concepto de Seguridad Nacional fue inicialmente estigmatizado, y cuestionado por importantes sectores académicos. Paralelamente la Organización de las Naciones Unidas impulsó el concepto de “Seguridad Humana”, íntimamente relacionado con el de “Democracia”, y el de “Derechos Humanos”. En poco tiempo se aprobaron declaraciones de “Seguridad Democrática”, y se privilegió en muchas partes del mundo la idea de que la seguridad debía encontrarse centrada en las personas; y en todo caso en los ciudadanos, más que en el Estado-Nación tradicional.

En esta lógica, hubo un gran despliegue a partir de la década de los años noventa de instituciones de la Organización de las Naciones Unidas, y de la Organización de los Estados Americanos, en nuestra región, para desarrollar

un paradigma que se consideró alternativo, al tradicional concepto de Seguridad Nacional (a pesar de que en el fondo los dos conceptos se parecen mucho por el carácter multidimensional de los mismos).

Suele señalarse el ataque de las torres gemelas en Nueva York, el día 11 de septiembre de 2001, como un nuevo quiebre en la forma de interpretar la mirada hacia los temas de la seguridad. No hay duda, en que, para los Estados Unidos de América, el concepto de Seguridad Nacional, volvió a cobrar en esta fecha un significado renovado, y que los de Seguridad Humana y Seguridad Democrática, perdieron un tanto de relevancia. Sin embargo, no es ésta la consecuencia principal de este acontecimiento. Quizás la herencia más profunda del golpe a los Estados Unidos, fue que el concepto de Seguridad Nacional, en este país, se ampliara a la idea del “terrorismo internacional”, y por ende al combate contra el “crimen organizado”, especialmente, el relacionado con el narcotráfico (que ya se venía enfrentando desde la década de los años ochenta).

2. Modernización de las instancias de coordinación de la Seguridad en México

Algunos autores, señalan, que la modernización de las estructuras institucionales y de coordinación de las políticas de seguridad y defensa en México, no han sido una prioridad gubernamental, y que por esa razón las acciones encaminadas a esta tarea han sido retrasadas en el tiempo (Benítez, 2014).

Elandamiaje institucional federal que hoy encontramos en el país, en relación a estos temas, no sólo ha sido acordado en fechas relativamente recientes, sino que además ha sido sometido a cambios relevantes, que no han contribuido a consolidar dinámicas consistentes a lo largo del tiempo. No se puede decir que hayan existido acuerdos políticos estables, sino más bien pareciera que varios de los actores partidarios hayan mirado hacia otro lado, sin tener la voluntad de resolver los problemas del país con decisión y visión de largo plazo.

Desde el año 1986 a la actualidad, las principales regulaciones e instituciones autorizadas por las autoridades mexicanas han sido las que se señalan en el Cuadro 1.

No ha habido continuidad, en los acuerdos de la clase política, que se hayan materializado en acciones claras de coordinación. Varias de las instancias creadas para este fin, han sido utilizadas únicamente, como foros en los que se han tomado acuerdos que pocas veces se han llevado a cabo. Ello ha generado que se hayan

Cuadro 1. Regulaciones e instituciones de seguridad y defensa en México (1986-2018)

- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana 26/12/1986
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (1989)
- Ley General del Sistema Nacional de Coordinación de Seguridad Pública 11/12/1995.
- Programa Nacional de Seguridad Pública
- Sistema Nacional de Seguridad Pública (1998)
- Policía Federal Preventiva (1999)
- Secretaría de Seguridad Pública (2000)
- Ley Orgánica de la Armada de México 30/12/2002
- Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional 05/04/2004
- Ley de Seguridad Nacional 28/01/2005
- Consejo de Seguridad Nacional
- Secretaria Técnica Consejo de Seguridad Nacional
- Comisión Bicameral en Seguridad Nacional
- Programa para la Seguridad Nacional
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 01/02/2009
- Consejo Nacional de Seguridad Pública
- Policía Federal
- Ley de Migración 26/05/2011
- Comisión Nacional de Seguridad Pública (2013)
- Ley de Seguridad Interior 21/12/2017

Fuente: Elaboración propia

experimentado actitudes de simulación por parte de diferentes instancias de los tres niveles de gobierno.

En este período, se han incrementado en México, de forma importante, el número de homicidios, secuestros, extorsiones y otro tipo de actividades delictivas, derivadas de una creciente actividad de diferentes grupos relacionados con el crimen organizado. La violencia no ha sido únicamente, como en ocasiones se señala, el efecto de la disputa entre grupos del crimen organizado por territorios; o resultado del enfrentamiento entre fuerzas del estado y criminales. Los ciudadanos se han visto directamente afectados por múltiples formas de violencia, e incluso personajes de la importancia de Guillermo Valdés, ex director del CISEN, han hablado de “captura del estado” en determinados territorios, lo que ha obligado que el Gobierno haya tenido que intervenir (Valdés, 2013).

En el año 2006, el equipo del presidente Felipe Calderón, diagnosticó que el problema principal de institucionalidad en seguridad pública se encontraba en las debilidades de las corporaciones policiales estatales y municipales. Las instancias de coordinación política de la seguridad le dieron la razón, y varios gobernadores solicitaron asistencia federal para reducir la amenaza del crimen organizado. Ese mismo año Calderón solicitó a las fuerzas armadas apoyo para enfrentar a estos grupos delictivos.

Aunque la preocupación de la federación para contribuir al fortalecimiento de policías estatales ya había iniciado

en 1997, con la creación del Fondo para las Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP); es a partir del año 2008 con la aprobación del Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN), y posteriormente con el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) en el 2010 que se incrementa la presión política de la federación para tratar de enmendar esa situación de debilidad local (Barrachina, 2016). Además, en este período, se discuten abiertamente, con la presencia de gobernadores y alcaldes, diferentes estrategias de coordinación policial; como en su momento fue la idea de la creación de un mando único policial basado en el principio de la subsidiariedad. Este concepto ha sido mal interpretado, y rebautizado en diferentes momentos.

El presidente Peña Nieto presentó en el año 2014 una iniciativa legislativa para desaparecer las policías municipales y crear 32 instituciones policiales estatales, pero fue derrotado en el Senado en junio del 2016². Desde entonces se ha tratado de operar un nuevo concepto, conocido como mando mixto, que incentiva la cooperación entre las policiales estatales y las municipales (éste era el espíritu de la idea de mando único, sustentado en la subsidiariedad que inicialmente se planteó en el año 2006). Sin embargo, el mando mixto sigue en el limbo, y en el discurso y ello ha llevado a que de facto los

2 “Senado entierra mando único, policía municipal tendrá salarios y capacitación homologados” Animal Político, 17 de junio 2016.

gobernadores hayan pactado con la SEDENA y en algunos casos también con la SEMAR (Veracruz y Tamaulipas), a través de la conformación de convenios para el “apoyo” de estas instituciones en tareas de seguridad pública y combate contra el crimen organizado.

La inversión en recursos públicos tanto de la federación, como de las entidades federativas en temas de Seguridad Pública, se incrementó a partir del año 2008 de una forma significativa, y ha sido muy importante hasta la fecha³. A pesar de ello, la falta de resultados efectivos, hace que nos preguntemos tanto por la escasa voluntad política reformadora, como por los mecanismos de evaluación y control de esta política de gasto público.

3. Perfiles profesionales de los responsables de la seguridad pública local

Se está argumentando en este trabajo las dificultades que tienen los actores políticos para encontrar una fórmula en la definición del modelo de gestión de la seguridad pública⁴. Es una realidad que el incremento de la violencia criminal, ha sido muy agresivo en América Latina desde el final de la Guerra Fría, y también que los diferentes países no han sabido responder de una forma eficiente. El crimen organizado se ha consolidado como un formidable “enemigo”, en un contexto de corrupción y debilidad institucional generalizado en la región (PNUD, 2013; Solís, Rojas Aravena, 2008).

Esta circunstancia se ve reflejada en los diferentes caminos que han tomado los políticos, tanto para designar el perfil profesional de sus colaboradores, como en su propio estilo de liderazgo frente a la toma de decisiones. ¿La seguridad es un tema técnico que tiene que dejarse a los “profesionales, o es una política pública que debe ser asumida por los representantes elegidos por el pueblo? En el caso de definirse que es un tema técnico, ¿qué perfil profesional debe tener el responsable operativo de la gestión del sector?

La seguridad es una política pública, y debe existir una conducción política tanto de las diferentes policías, como

de los programas de prevención del delito. Es un error y una falta de compromiso “delegar” la toma de decisión en los “expertos”, que tienen conocimientos en el terreno operativo, pero que no necesariamente tienen que asumir una responsabilidad que no es delegable.

No ha existido una “consigna” partidaria, ni una única verdad en México sobre cómo gestionar la seguridad pública en el territorio. En general se ha impuesto la personalidad de los actores políticos, y la lucha por el poder -el hecho de ser del partido político del gobernador, o pertenecer a otro instituto partidario si ha tenido influencia-. Hay gobernadores que han intentado imponer su visión autoritariamente; mientras que otros han mirado hacia otro lado, deseando que el problema de la inseguridad no se volviera insostenible, y han recurrido a la federación⁵. Hay presidentes municipales que renunciaron a gestionar la seguridad pública reconociendo su incapacidad, mientras que otros han visto este sector como un área de poder y oportunidad a la que no debían renunciar (especialmente si el gobernador es de otro partido político). Más que la racionalidad, se ha privilegiado el interés político, personal o partidario.

El proceso de reforma de las policías estatales y municipales, que pudieran ser viables (por el tamaño y la capacidad de la comunidad para sostener una policía eficiente), ha sido, hasta la fecha, un rotundo fracaso. El perfil profesional de los encargados de gestionar la seguridad pública, y su “caprichosa” evolución a lo largo de los últimos años, es una muestra de la improvisación con la que se ha actuado. En esto, no hay diferencias de colores partidarios; lo que se muestra es confusión y falta de reflexión serena sobre cómo debe gestionarse el sector.

Paralela a esta situación de indefinición y de círculo vicioso, se ha ido imponiendo por la vía de los hechos la presencia de las fuerzas armadas no sólo en el combate contra el crimen organizado, sino también en la toma de las decisiones políticas. Las cosas no han dejado de moverse, y es realmente complicado seguir la pista de las líneas de acción de gobernadores y alcaldes. Desde el año 2010 hasta la fecha se impulsaron diferentes formas de entender el mando único en los estados; y recientemente los actores políticos locales han aceptado en su mayoría la propuesta de las fuerzas armadas de firmar “convenios” para gestionar la seguridad pública, aunque ello no necesariamente implique contar con militares al frente de las corporaciones policiales estatales y municipales.

3 Entre el año 2008 y 2015 se calcula que el monto destinado a seguridad y defensa ha sido de 1 billón ochocientos veinte mil trescientos cuarenta y seis millones de pesos (Barrachina 2017: 118).

4 No es una cuestión de falta de diagnóstico. Los problemas de México están sobre diagnosticados. Es un tema de toma de decisiones en un contexto en el que la debilidad del estado, la corrupción y las agendas personales (más que partidarias), dificultan el impulso de una estrategia consistente en el que la clase política asuma el liderazgo que le han delegado los ciudadanos.

5 Algunos se han visto superados a pesar de intentar abordar el reto, mientras que otros de plano no han querido meterse en el tema: por miedo, por connivencia, o incluso por convicción de que la seguridad es un asunto técnico y que son los “profesionales” los que lo deben gestionar.

Como se va a poder observar en las siguientes tablas, ha habido una evolución interesante en el perfil profesional que han tenido los responsables de las 32 entidades federativas mexicanas, y de 26 de los municipios más poblados del país. Se va a poder estudiar cuales han sido los perfiles de los tomadores de decisiones en seguridad pública a principios del año 2012, a finales del 2015, y a mediados del 2018; y qué partidos políticos gobernaban en ese momento. Esta reflexión que identifica el número de militares, policías y profesionales con otro perfil que ocuparon las direcciones y secretarías de seguridad pública, muestra la evolución que se ha vivido en los últimos años.

A pesar de la creciente importancia de las fuerzas armadas mexicanas en la gestión de la seguridad pública, los datos muestran una disminución de oficiales militares al frente de las corporaciones de seguridad pública. En el año 2012 había 15 entidades federativas y 10 municipios importantes que tenían un militar al frente. En 2015 esta cifra se redujo a 9 estados y 6 ciudades. En 2018 hay presencia de militares en la coordinación de 7 estados y 3 ciudades.

Esta reducción en el número de militares no significa una pérdida de importancia de las fuerzas armadas en la gestión de la seguridad pública. Si analizamos los datos del año 2018 podemos percibir como, en los tres puntos turísticos de playa más importantes del país, en los que existe una presencia importante del crimen organizado, Cancún, Acapulco y Baja California Sur, hay presencia militar al frente de las corporaciones policiales⁶. Por otra parte, son estados clave, por la importante presencia del crimen organizado, o por liderar la coordinación de las brigadas de la policía militar, los que mantienen secretarías de seguridad pública con un perfil militar: Sinaloa, Guerrero, Oaxaca, Tamaulipas, Nuevo León, Baja California Sur y Aguascalientes⁷.

6 El debate sobre esta presencia militar es amplio y complejo. Por una parte, se señala que es necesario “blindar” los destinos turísticos; sin embargo, la violencia no ha hecho más que aumentar en los mismos. La estrategia de la militarización, en lugar de apostar por la conformación de policías competentes y profesionales se muestra como equivocada. No es una buena imagen para México el que, en sus principales polos turísticos, los visitantes se encuentren con una seguridad militarizada.

7 En Baja California Sur, Oaxaca y Tamaulipas son integrantes de la Marina Armada de México. El caso de Aguascalientes es interesante, porque a pesar de la relativa tranquilidad del Estado, desde el 2006 ha habido un militar al frente de las corporaciones policiales estatales y municipales. También se sumó al mando único sin mucho debate. Se señala por fuentes que no desean ser citadas que Aguascalientes es un importante destino en el que se retiran muchos oficiales militares (Toluca y Puebla son otros dos puntos destacados en este sentido). Recientemente, el aumento de los efectos del crimen organizado en esta entidad federativa está provocando que en los medios de comunicación aparezcan numerosas críticas sobre la gestión de los responsables de la seguridad pública estatal.

Son policías federales, policías judiciales, ex integrantes del CISEN o de otras corporaciones de seguridad pública; así como jefes de policía estatal y local los que se califican en este trabajo como profesionales con un perfil policial. Especialmente en el ámbito municipal se detecta una importante presencia de policías al frente de las corporaciones de seguridad pública. En varios estados la retirada de militares se ha cubierto con profesionales policiales, a pesar del cuestionamiento sobre la falta de “profesionalidad”, y la lentitud en la conformación de instituciones policiales certificadas y competentes. En el año 2012 eran 5 los estados y 6 los municipios que contaban con policías al frente de sus corporaciones. En el 2015 se sumaba un estado más, y se producía un gran aumento de policías en la dirección de las corporaciones municipales del país pasándose a un número de 15. En el 2018 se seguía aumentando la presencia de policías al frente de las secretarías de seguridad pública estatales alcanzando un número de 10, pero se reducía ligeramente a 12 los municipios en los que profesionales con este perfil asumían competencias⁸.

En casi la mitad de los estados de la República son profesionales con un perfil ni policial ni militar los que lideran las secretarías responsables de la seguridad pública. En algunas entidades la aparición de las fiscalías, o la eliminación de la secretaría de seguridad pública han generado este importante número de servidores públicos con variado perfil profesional. Normalmente son políticos cercanos al gobernador, o personal que tiene muchos años de experiencia en la dirección de instituciones policiales. De hecho, en ocasiones, es difícil distinguir qué perfil prevalece más en ellos. Varios, como en el caso de responsables de Puebla, Nuevo Laredo, Querétaro, Chihuahua y Tlanepantla, han sido señalados por la prensa por haber tenido denuncias por asuntos de violaciones de derechos humanos, lo que permite sostener que el hecho de tener un perfil más “ciudadano”, no garantiza necesariamente una gestión más transparente y democrática del sector de la seguridad pública. En el año 2012 en 12 entidades federativas y en 10 municipios, encontrábamos profesionales no militares o policías. En el 2015 el número aumentaba a 17 en los estados, pero se reducía significativamente a 5 en los municipios. A mediados del 2018, en 15 estados los encargados de la seguridad pública tenían este perfil, aumentando a 11 de los 26 municipios analizados.

¿Cuál es la razón de la selección del perfil profesional de los responsables de gestionar la seguridad pública

8 Acapulco y Cancún dejaron de tener policías y pasaron a contar con militares al frente de sus corporaciones.

en estados y municipios? ¿Tiene lógicas partidarias o ideológicas consistentes? No se encuentra en esta investigación una razón concluyente a estas preguntas.

1. Todo indica que no existen razones ni ideológicas, ni partidarias para la selección de los responsables de la seguridad pública, porque no se muestran diferencias significativas en como se comportan los diferentes partidos políticos.

2. Las preferencias personales de los gobernadores, o presidentes municipales tienen un peso importante en el momento de conformar su equipo de trabajo.

3. La reducción del número de militares al frente de las dependencias, y el aumento de policías -especialmente en el ámbito municipal-, pudiera hacernos pensar que se hubiera cuestionado el grado de eficiencia de los militares en asuntos relacionados con la seguridad pública, y que por esta razón hubieran perdido peso político. Sin embargo, eso no es cierto. La presencia militar en el combate contra el crimen organizado es creciente, y quizá son nuevas estrategias como la de los convenios entre la SEDENA y las entidades federativas las que en este momento se están privilegiando.

4. El debate sobre el mando único policial y el control

Tabla 1. Profesionales con perfil militar responsables de instituciones de seguridad pública⁹

Militares		2012		2015		2018	
Aguascalientes	PRI	Naucalpan	PRI	Acapulco	PRD		
Aguascalientes	PRI	Aguascalientes	PRI	Aguascalientes	PAN		
Cancún ¹⁰	PRD	Aguascalientes	PRI	Baja California Sur	PAN		
Chiapas	PRD	Guerrero	PRI	Cancún	PVEM		
Chihuahua	PRI	Hidalgo	PRI	Culiacán	PRI		
Chihuahua	PRI	Nayarit	PRI	Guerrero	PRI		
Ciudad Juárez	PRI	Nuevo Laredo	PAN	Nuevo León	IND		
Culiacán	PRI	Nuevo León	IND	Oaxaca	PRI		
Distrito Federal	PRD	Querétaro	PRI	Sinaloa	PRI		
Ensenada	PRI	San Luis Potosí	PRI	Tamaulipas	PAN		
Guanajuato	PAN	San Luis Potosí	PRD				
Guerrero	PRD	Tabasco	PRD				
Hermosillo	PAN	Tamaulipas	PRI				
Michoacán	PRD	Torreón	PRI				
Morelos	PAN	Zacatecas	PRI				
Querétaro	PRI						
Quintana Roo	PRI						
San Luis Potosí	PRI						
Sinaloa	PAN						
Tijuana	PRI						
Tlaxcala	PRI						
Torreón	PRI						
Veracruz	PRI						
Zacatecas	PRI						
Zapopan	PRI						

Fuente: Elaboración propia a partir de información de diferentes medios de prensa, y páginas web de instituciones de seguridad pública.

9 En negritas se encuentran las Entidades Federativas.

10 El nombre oficial del municipio es Benito Juárez; sin embargo, para facilitar la identificación del mismo se señala el de su cabecera.

político de los gobernadores sobre los municipios, es posible que tenga efecto, en la selección de policías y políticos cercanos a los gobernadores, durante este período. El cambio en las estructuras gubernamentales, con la aparición de las fiscalías y la desaparición de algunas secretarías de seguridad pública sin duda tiene incidencia en estos números.

5. El corporativismo policial y la resistencia a los cambios también pueden haber jugado un rol importante en la toma de decisiones.

Es complicado, únicamente a la luz de las tablas aventurar hipótesis para casos que son por su naturaleza

y condición muy diferentes entre ellos. En necesario profundizar en esta línea de trabajo, y analizar caso por caso, a través de entrevistas en profundidad, u otras técnicas de análisis las razones de fondo por las que se han tomado decisiones. A pesar de ello, hay un grado de improvisación y arbitrariedad bastante evidente en la selección de estos profesionales para dirigir las áreas de seguridad pública tanto en los estados, como en los municipios. Es importante avanzar en la profesionalización policial, en la ruptura de culturas corporativas, y en la democratización de un sector que necesariamente no sólo tiene que dar buenos resultados, sino estar sometido al escrutinio público.

Tabla 2. Profesionales con perfil policial responsables de instituciones de seguridad pública¹¹

Policías					
2012		2015		2018	
Baja California Sur	PRD	Acapulco	PRD	Aguascalientes	PRI
Campeche	PRI	Cancún	PRI	Chiapas	PVEM
Lerma	PRI	Chiapas	PVEM	Ciudad Juárez	IND
Monterrey	PAN	Chihuahua	PRI	Coahuila	PRI
Naucalpan	PRI	Ciudad Juárez	PRI	Ecatepec	PRI
Nuevo Laredo	PRI	Ecatepec	PRI	Ensenada	PRI
San Luis Potosí	PRI	Estado de México	PRI	Guadalajara	MC
Tabasco	PRI	Guadalajara	MC	Hidalgo	PRI
Tamaulipas	PRI	Hermosillo	PRI	Lerma	PRI
Tlanepantla	PRI	León	PAN	Monterrey	PRI
Yucatán	PRI	Mexicali	PAN	Nayarit	PRI
		Michoacán	PRD	Puebla	PAN
		Puebla	PAN	Puebla	PAN
		Sinaloa	PAN	Quintana Roo	PAN
		Tijuana	PRI	San Luis Potosí	PRD
		Tlanepantla	PRI	San Luis Potosí	PRI
		Tlaxcala	PRI	Tlaxcala	PRI
		Toluca	PRI	Toluca	PRI
		Tutxla	PVEM	Torreón	PAN
		Yucatán	PRI	Yucatán	PRI
		Zapopan	MC	Zacatecas	PRI
				Zapopan	MC

Fuente: Elaboración propia a partir de información de diferentes medios de prensa, y páginas web de instituciones de seguridad pública.

11 En negritas se encuentran las Entidades Federativas.

Tabla 3. Profesionales con otro perfil profesional responsables de instituciones de seguridad pública¹²

Otro perfil profesional					
2012		2015		2018	
Acapulco	PRI	Baja California	PAN	Baja California	PAN
Baja California	PAN	Baja California Sur	PAN	Campeche	PRI
Coahuila	PRI	Campeche	PRI	Chihuahua	PAN
Colima	PRI	Chihuahua	PRI	Chihuahua	PAN
Durango	PRI				
Coahuila	PRI				
Ciudad de México ¹³	PRD				
Ecatepec	PRI	Colima	PRI	Colima	PRI
Estado de México	PRI	Culiacán	PRI	Durango	PAN
Guadalajara	PRI	Distrito Federal	PRD	Estado de México	PRI
Hidalgo	PRI	Durango	PRI	Guanajuato	PAN
Jalisco	PAN	Ensenada	PRI	Hermosillo	PRI
León	PAN	Guanajuato	PAN	Jalisco	PRI
Mexicali	PRI	Jalisco	PAN	León	PAN
Nayarit	PRI	Lerma	PRI	Mexicali	PAN
Nezahualcóyotl	PRI	Monterrey	PRI	Michoacán	PRD
Nuevo León	PRI	Morelos	PRD	Morelos	PRD
Oaxaca	CON	Nezahualcóyotl	PRD	Naucalpan	PAN
Puebla	PAN	Oaxaca	MC	Nezahualcóyotl	PRD
Puebla	PAN	Puebla	PAN	Nuevo Laredo	PAN
Querétaro	PRI	Querétaro	PAN	Querétaro	PAN
Sonora	PAN	Quintana Roo	PRI	Querétaro	PAN
Toluca	PRI	Sonora	PRI	Sonora	PRI
Tuxtla	PRD	Veracruz	PRI	Tabasco	PRD
				Tijuana	PAN
				Tlanepantla	PRI
				Tuxtla	PVEM
				Veracruz	PAN

Fuente: Elaboración propia a partir de información de diferentes medios de prensa, y páginas web de instituciones de seguridad pública.

¹² En negritas se encuentran las Entidades Federativas.

¹³ El Distrito Federal se transformó en la Ciudad de México en el año 2017.

4. El mando único en las entidades federativas mexicanas

A partir del año 2010 empezó a operarse en las entidades federativas, la idea del mando único policial. Éste se reinterpretó, y ya no basó en la idea de la subsidiaridad¹⁴, como había sido anunciado por Genaro García Luna (2006) a inicios del sexenio del presidente Calderón Fournier; sino como una relación de subordinación de los de abajo con los de arriba. Se interpretó de forma errónea, y se pensó que consistía en la desaparición de las policías municipales, con la idea de crear 32 corporaciones estatales. En el año 2014 el presidente Peña Nieto avaló esta interpretación al presentar una iniciativa de ley en este sentido, que acabó sucumbiendo a mediados del año 2016.

En estos años, todo ha pasado muy deprisa, privilegiándose los intereses partidarios y cortoplacistas, sobre una efectiva coordinación de la gestión del sector. Las entidades federativas han tenido que aprobar leyes locales, e ir suscribiendo convenios con sus municipios. De este proceso político complejo, en el que han jugado un rol importante aspectos como los diferentes intereses, las personalidades de los actores principales, y la situación concreta de cada entidad federativa se han generado diferentes estilos de mando único: 1. Presencia sólo de policía federal, sin elementos estatales o municipales; 2. Presencia estatal y no municipal; 3. Policía estatal con superioridad sobre policías municipales; 4. Coordinación operativa e intercambio de información entre estados y municipios; 5. Fuerzas Armadas con superioridad sobre policías estatales y municipales.¹⁵

En el año 2014, 26 estados habían aprobado una ley que buscaba implantar el mando único. La mayoría de los casos, con el paso de los meses, han sufrido importantes críticas por parte de los medios de comunicación que han calificado los resultados de ineficientes. Paralelamente algunos estados etiquetaban a sus policías con el lema “Mando Único”; o creaban unidades específicas como “Fuerza Única Jalisco”, “Fuerza Única Metropolitana” (Jalisco); “Fuerza Civil” (Veracruz, Nuevo León), “Fuerza Tamaulipas” (Tamaulipas), “Policía Morelos” (Morelos) o “Policía Michoacán” (Michoacán),

El día 11 de octubre del año 2010 los once municipios de Aguascalientes firmaron un acuerdo para ceder el control

14 En el sentido de que lo que pueda hacer una policía municipal no lo haga una estatal o federal. La idea del mando único no buscaba desaparecer las policías municipales que fueran sostenibles y eficientes.

15 Señala Ricardo López en www.asisucedeguanajuato.com el 16 de febrero de 2016 que los cuatro modelos iniciales son los aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

de las policías municipales al gobierno estatal. Veracruz inicia en ese año los procesos para la desintegración de las policías locales, siendo en marzo del 2013 cuando formaliza los primeros convenios¹⁶. Ese mismo 2010, en septiembre, el gobernador de Nuevo León Rodrigo Medina había hecho una apuesta clara por el mando único¹⁷, que se materializó el 6 de noviembre con el apoyo de 50 de los 51 municipios de la entidad.

En febrero del año 2013 el gobernador de Morelos Graco Ramírez firma con los 33 presidentes municipales el convenio, y en febrero del 2014 desaparece la Secretaría de Seguridad Pública, para crear la Comisión Estatal de Seguridad. El 7 de junio del 2015 se celebran elecciones municipales y el gobernador busca la ratificación del convenio por parte de las nuevas autoridades municipales, logrando un resultado contrario a sus intenciones, puesto que sólo 18 de los 33 municipios ratificaron¹⁸. El 27 de febrero del 2013 Campeche avala el mando único policial integrando a los 11 municipios del Estado¹⁹. Tamaulipas inicia el proceso el 1 de abril del 2013, sumando a 22 ciudades en el convenio y desapareciendo varias corporaciones municipales. En diciembre del 2013 lo implanta Jalisco, que se concentrará especialmente en el área metropolitana de la capital²⁰.

El gobernador Ángel Aguirre pone en marcha el mando único en Guerrero el día 7 de mayo del 2014, logrando que el 17 de noviembre de ese año 53 de los 81 municipios ya hubieran firmado. El 14 de enero del 2016, después del fracaso que supuso para el mando único la crisis de Iguala de los normalistas de Ayotzinapa²¹, el Congreso hace una nueva petición a los 81 municipios del estado. Michoacán integra al mando único a 20 municipios en mayo del 2014²². El 9 de noviembre del 2015 presentó el convenio general de mando único policial, y en 2016 el mando único ya estaba plenamente operando en el estado, concentrando a 110 de 113 municipios²³.

En Guanajuato desde el 30 de julio del 2014 se inició la operación bajo el mando único policial, y en la actualidad

16 En enero del 2015 el mando único estaba presente en 30 municipios de Veracruz que eran los principales y los que concentraban la mayor población. Ricardo Flores, *Quadratín*, 16 enero 2016.

17 *Expansión* 14/09/2010.

18 El Presidente Municipal de Cuernavaca Cuauhtémoc Blanco rechazó ratificar este acuerdo, y actualmente 5 de los candidatos a la gubernatura están presentando como promesa de campaña eliminar el mando único.

19 *Tribuna* “Habrá mando único” 1/4/2016. *El Economista*, 25/02/2013.

20 *La Jornada*, 28/11/2014.

21 Jorge Monroy, *El Economista*, 2 de noviembre del 2014.

22 *Excelsior* 19/05/2014.

23 *El Financiero* 11/03/2016.

los 46 municipios tienen algún esquema de operación de mando único²⁴. El 27 de noviembre del 2014 Nayarit firmaba el convenio integrando a 19 de los 20 municipios. Por su parte Oaxaca formalizó su convenio con 127 de los 570 municipios el día 4 de diciembre del 2014²⁵. En enero del 2016 Baja California Sur se sumaba con sus cinco municipios a este modelo de organización y el 24 de mayo el Estado de México firmando convenio con 118 de los 125 municipios²⁶.

El proceso de integración en este esquema de coordinación, o de subordinación institucional no ha sido sencillo, por las dificultades propias del proceso negociador. Hay gobernadores, como Rodrigo Medina (Nuevo León), Graco Ramírez (Morelos), Miguel Márquez (Guanajuato), Alejandro Moreno (Campeche), Eruviel Ávila (Estado de México), Javier Duarte (Veracruz), Aristóteles Sandoval (Jalisco) o Quirino Ordaz (Sinaloa) que han tenido, por diferentes razones, un fuerte liderazgo en la implantación del mando único en sus estados (otros gobernadores no han desempeñado ese rol).

Hay situaciones de inseguridad complicadas, como la de Tamaulipas, que provocaron que los presidentes municipales renunciaran a la gestión de la seguridad pública, afirmando que eran incapaces de enfrentar al crimen organizado, y que llevaron a que firmaran desde el año 2011 convenios tanto con la SEDENA, como con la SEMAR para compartir el riesgo de la provisión del servicio de seguridad pública.²⁷

Sin embargo, no todos han entrado en este esquema, produciéndose fuertes resistencias en municipios importantes como Tepic (Nayarit), Morelia (Michoacán) San Pedro Garza (Nuevo León), Nezahualcóyotl, Naucalpan o Huixquilucan (Estado de México), o Cuernavaca (Morelos). Los argumentos para la resistencia a la integración han girado en torno a la idea que éstos tienen suficientes capacidades para proveer su seguridad. No puede descartarse tampoco el hecho de que prácticamente todos están gobernados por partidos

políticos diferentes a los del gobernador de su entidad. La seguridad pública se ha utilizado lamentablemente como una moneda de cambio en este tipo de situaciones, como evidencia también el municipio de Benito Juárez (Cancún), en donde desde hace años casi siempre ha gobernado un presidente municipal perteneciente a un partido político distinto al del gobernador de la entidad, y tradicionalmente han existido problemas de coordinación entre los mismos.

Las críticas al mando único, como ha sido interpretado por la clase política mexicana, han sido recurrentes tanto en la prensa, como entre los actores y comentaristas políticos. A partir de junio del 2016, cuando el Senado finalmente desestima la propuesta de Enrique Peña Nieto de crear 32 policiales estatales y desaparecer las municipales estas críticas se han hecho mucho más recurrentes y agudas²⁸. Se centran especialmente en la ineficiencia del modelo de coordinación y en la falta de resultados; lo que ha llevado incluso a casos como el del estado de Morelos, en donde este tema se ha convertido en un tema central de la campaña electoral de julio del 2018²⁹. En prácticamente todos los estados de la República la crítica se torna recurrente, como se puede apreciar en la siguiente muestra seleccionada de titulares de prensa³⁰:

- Estado de México: Higinio Martínez, alcalde de Texcoco: “Nosotros hemos planteado que no sea un mando único, sino una coordinación única la que se requiere. No necesitamos un gobernador mandón, ni un presidente mandón, no se puede manejar la seguridad pública de Texcoco o de Zumpango desde Toluca”. El Universal 19/09/2017

- Aguascalientes: “En Aguascalientes el tema de la inseguridad de ha agravado”; “Se está discutiendo desaparecer la figura del mando único. No está dando resultados” Gilberto Sánchez www.aguascalientes.com 9/2/2017

- Veracruz: Jaime Téllez, Secretario de Seguridad Pública: “El Gobierno de Veracruz no tiene capacidad para seguir soportando la operación del mando único, ni los gastos que implica la asignación de policías estatales para cumplir funciones de policía municipal” www.e-consulta.com 24/2/2017

24 Sofía Negrete, Milenio, 18/09/17

25 El Universal 4/12/2014.

26 El Financiero 13/01/2016. Otras entidades que en el año 2016 estaban integrados en el esquema de mando único eran; la Ciudad de México (con todas las delegaciones integradas); Zacatecas, que logró integrar a los 58 municipios; Tlaxcala que integró a sus 60 municipios; Durango que había firmado convenio con 10 de los 39 municipios; Sonora con 7 de los 72 y Coahuila con 21 de los 38 municipios de la entidad. Sinaloa por su parte también logró integrar a todos los 18 municipios que la integran.

27 No hace mucho tiempo la COPARMEX instó al Congreso de Tamaulipas a regular el mando mixto, para que los alcaldes no rehuyeran de sus responsabilidades frente a la seguridad. www.gaceta.mx 30/12/2017.

28 Animal Político, 17/06/2016

29 El Universal “Cinco de los siete candidatos al gobierno del estado rechazan el mando único” 25/05/2018.

30 Señala Graco Ramírez, Gobernador de Morelos que muchas de las críticas a su estrategia de seguridad provienen del narcotráfico. Héctor Raúl González, www.launion.com.mx 6/1/2017

- Michoacán: “Mando único en Michoacán: esquema y resultados controversiales” www.mimorelia.com 14/3/2017
- Guerrero: “Mando único: el modelo fracasado” Jorge Carrasco y Patricia Dávila. Proceso 17/12/2017. “Guerrero muestra el fracaso del mando único” Jorge Monroy, El Economista, 2/11/2014.
- Sinaloa: “Sinaloa: el fracaso de los mandos militares en Seguridad Pública” La Pared Noticias, 22/01/2018; “Con militares al mando, cierra Sinaloa 2017 como el año más violento” Rio doce 31/12/2017
- Baja California Sur: “El fracaso del mando mixto en BCS” Arturo Rubio Ruiz www.culcobcs.com 03/10/2017
- Nuevo León: “El Bronco rechaza mando único en NL” El Financiero 7/1/2016.

5. Una nueva estrategia de gestión de la seguridad pública: “convenios” entre las fuerzas armadas y las entidades federativas

El general secretario de la defensa Salvador Cienfuegos Zepeda, entendió desde el inicio de su gestión, en la administración del presidente Peña Nieto, que en el mediano plazo las fuerzas armadas no sólo no desaparecerían del combate contra el crimen organizado; sino que incluso incrementarían su intervención en la gestión de la seguridad pública a lo largo del territorio nacional. Es por ello que ha planteado la idea de la participación de las fuerzas armadas, con una vocación de medio-largo plazo, a través de la expansión de las brigadas de la policía militar, que ha impulsado medidas jurídicas de protección de los elementos del ejército, que finalmente se han materializado en la ley de Seguridad Interior, y que ha firmado convenios con compromisos concretos con las diferentes entidades federativas con las que establece una “colaboración”.

Señala Iñigo Guevara³¹ que desde el año 2014 la SEDENA inició una reorganización de su Cuerpo de Policía Militar (PM). En junio del 2016 se creó la Dirección General de Policía Militar, con el objetivo de reorientar su misión y adaptar su despliegue. En palabras de Guevara: “Desde su creación en 1959 y hasta entonces, la misión principal de la PM era la de ser una policía dentro del ejército, brindando seguridad en sus instalaciones y vigilando la disciplina de las tropas regulares. La misión fue ampliada para cumplir con las funciones de apoyo a la seguridad pública de una manera directa”. El analista sigue con su

31 El Herald, 6/2/2018.

interpretación de cómo las brigadas de la PM, que en ese momento eran tres, centradas en la Ciudad de México y el Estado de México, van expandiendo su rango de acción con el objetivo de crear una brigada para cada una de las 12 regiones militares: “el primero fue en la IV Región militar en Monterrey, Nuevo León, en donde SEDENA buscó un nuevo esquema de compromiso que involucrara tanto a los gobiernos regionales como a la comunidad empresarial. Juntos financiaron la construcción de una base para una nueva brigada de Policía Militar en el municipio de Escobedo. Esfuerzos similares se están llevando a cabo en Chihuahua, La Laguna (Coahuila-Durango) e Irapuato, Guanajuato”. Guevara concluye su análisis señalando: “Estas unidades se crean utilizando tropas regulares que son reentrenadas como policía militar. El reentrenamiento incluye cursos sobre el uso proporcional de la fuerza, incluyendo el uso de equipo no letal, sistema de justicia penal acusatoria, derechos humanos, cadena de custodia y preservación del lugar de los hechos. Coincidentemente, a partir de 2015, el Heroico Colegio Militar comenzó a ofrecer la especialidad de Policía Militar dentro de su oferta académica, para comenzar a una nueva generación de oficiales para esta fuerza”³².

No existe un gran conocimiento sobre el contenido de los “convenios” entre las entidades federativas y las fuerzas armadas, por lo que en este trabajo se utilizarán fuentes que se encuentra en la prensa local, para abrir la posibilidad de continuar profundizando en el futuro.

En el caso del estado de Veracruz existe un contrato con la Marina Armada de México que vence en el año 2018³³. Además, también existe con convenio con la SEDENA que se ha materializado en un operativo interinstitucional entre la SEDENA, la SEMAR, la Gendarmería, la Policía Federal, la Fuerza Civil y la Policía Estatal para proveer seguridad la ciudad de Xalapa³⁴; también tiene presencia desde abril del 2017 en Veracruz- Boca del Río, y desde enero del 2018 en Coatzacoalcos y Minatitlán. Además, se ha llegado a un acuerdo para instalar una base militar en Acultzingo, en la zona montañosa central del estado para enfrentar a las bandas asalta trenes³⁵.

Guanajuato es un caso paradigmático porque lideró un esfuerzo para impulsar un operativo regional con

32 Una fuente que no desea ser citada señala que, ante la inexistencia de nuevas plazas en las Fuerzas Armadas, la policía militar se está nutriendo de elementos de diferentes unidades y que ello está generando problemas.

33 www.e-consulta.com 24/2/2017

34 Juan David Castilla “Ingresa policía militar a Xalapa”, Libertad bajo palabra 31/1/2018

35 El Universal 28/5/2018.

Tabla 4. Regiones militares y presupuesto asignado 2006-2016

Región Militar	Cuartel General	Área Geográfica	Presupuesto asignado
I	Ciudad de México	Estado de México, Morelos y Ciudad de México	119,837
II	Mexicali, Baja California	Baja California, Baja California Sur y Sonora	15,549
III	Mazatlán, Sinaloa	Sinaloa y Durango	10,092
IV	Monterrey, Nuevo León	Tamaulipas, Nuevo León, San Luís Potosí	9,401
V	Zapopan, Jalisco	Jalisco, Nayarit, Colima, Aguascalientes y Zacatecas	15,629
VI	La Boticaria, Veracruz	Veracruz, Puebla y Tlaxcala	19,874
VII	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	Chiapas y Tabasco	20,775
VIII	Ixtepec, Oaxaca	Oaxaca	15,234
IX	Cumbres de Llano Largo, Guerrero	Guerrero	9,838
X	Mérida Yucatán	Yucatán, Campeche y Quintana Roo	8,696
XI	Torreón, Coahuila	Coahuila y Chihuahua	11,055
XII	Irapuato, Guanajuato	Guanajuato, Querétaro y Michoacán	16,074

Fuente: Elaboración propia a partir de CASEDE (2017:322) -con algunos ajustes-; y CASEDE (2017:323). Millones en pesos corrientes.

Michoacán y Jalisco, a efectos de que el ejército operase en la frontera de los tres estados, para combatir delitos de alto impacto como la expansión de los grupos del crimen organizado, el robo de ganado y el de combustible. Miguel Márquez, gobernador de este estado se quejó amargamente porque tuvo que entrar solo a la estrategia con el ejército.

Michoacán y Jalisco no le apoyaron finalmente, y Guanajuato puso más de 400 millones de pesos para la construcción de una base de la policía militar³⁶.

A pesar de ello Márquez continuó con la idea y se integró en una estrategia de seguridad del Ejército, liderada por el general de Brigada Juan Mariel Díaz Organitas, para crear un mando único estatal integrado por 500 elementos de la policía militar que diera seguridad a municipios afectados por el crimen organizado como son Salamanca, Coroneo, Jerécuaro y Apaseo el Alto³⁷. El convenio consiste en realizar tareas de patrullaje e intervención de algún delito de altos impacto, lo que llevó a que “Proceso” señalara que el aumento del homicidio y del crimen organizado habían llevado a la militarización³⁸.

Sinaloa ha sido calificado por la prensa como “el laboratorio militar de Cienfuegos”³⁹. Se señala que el general Salvador Cienfuegos fue el padrino de bodas del gobernador Quirino Ordaz Coppel, y que esta especial relación llevó a que en el 2017 llegaran 1,300 policías militares, a cambio de la cesión de terrenos para una base militar de 100 hectáreas, en las que se pudieran concentrar 3,500 policías militares. Estas instalaciones se están construyendo con un presupuesto de 300 millones de pesos. El gobierno de Sinaloa también apoyó la adquisición de dos drones para uso exclusivo del ejército con un costo de 72 millones de pesos, y la compra para la SEDENA de 8 vehículos blindados por un valor de 36 millones.

La prensa local ha sido especialmente dura con la presencia militar en Sinaloa. Se ha calificado al general de Brigada (ret.) Genaro Robles de no tener experiencia ni conocimiento del terreno. Se ha criticado que los militares ocupen posiciones de dirección política municipal en Mazatlán y Culiacán, sin dar resultados, ni descender la criminalidad; y se ha hecho énfasis en el error que supuso el nombramiento del teniente coronel Ignacio Juárez Rojas, como jefe policial del municipio de la Cruz de Elota. El militar había tenido acusaciones por abuso de derechos humanos y fue ejecutado seis meses después de asumir su cargo⁴⁰.

36 www.eldebate.com 16/9/2017

37 Milenio 14/9/2017

38 Verónica Espinosa “Se anuncia construcción de cuartel de policía militar en Irapuato para diciembre del 2017” Proceso 16/9/2017.

39 Silver Meza “Sinaloa, el laboratorio militar de Cienfuegos” El Sur, 10/2/2018

40 La Pared Noticias “Sinaloa: el fracaso de los mandos militares en Seguridad Pública” 22/1/2018. Javier Cabrera Martínez, El Universal “Se reincorpora policía militar a vigilancia de Sinaloa” 11/1/2018.

Esta estrategia de colaboración inició su andadura en marzo del 2017, cuando el gobernador priista y el general secretario de la defensa pactaron una estrategia de seguridad en Sinaloa, conocida como “Operativo Sinaloa”, que se ha concretado con la presencia de la policía militar y la construcción por parte del gobierno del Estado de la señalada base militar de Culiacán para albergar a estos elementos⁴¹.

Nuevo León es otro caso que muestra la estrategia de creación de brigadas de policía militar para colaborar en la gestión de la seguridad pública. Se ha señalado anteriormente que Jaime Rodríguez Calderón, gobernador de Nuevo León se había manifestado en contra del mando único. Sin embargo, siguió impulsando los convenios con la SEDENA⁴². Ya había existido un acuerdo con la SEDENA, con el gobernador Rodrigo Medina que se firmó en febrero del 2012 después de la masacre de 43 reos y la fuga de 37 en el CERESO de Apodaca, y éste se confirmó tras la asunción del “Bronco” como gobernador del Estado.

En junio del 2017 se estrenó una nueva base de la Policía militar en Nuevo León⁴³, que se convierte en un centro de operaciones muy importante, porque también brinda servicio al estado de Tamaulipas. En su presentación el general Radillas señalaba: “Es un convenio de apoyo de la SEDENA en la policía militar; la ocupación de estas instalaciones nos permitirá tener un despliegue más amplio y con mayor oportunidad al personal de la policía militar en conjunto con la Fuerza Civil y la policía municipal y poder acudir a un lugar con mayor prontitud donde se requiere”.

¿En qué consisten estos convenios de colaboración? Recientemente en Baja California⁴⁴ Sur, Puebla, Quintana Roo y Coahuila⁴⁵ han construido o están construyendo bases para la policía militar que han tenido un costo de entre los 400 y los 680 millones de pesos

que han sido pagados con recursos locales. La vocación de estas instalaciones es brindar servicio a los estados que integran la región militar a la que se pertenece. La instalación de las mismas, no necesariamente se encuentra en el mismo lugar en el que se sitúa el mando de la región militar, como muestran los casos de Baja California Sur, Puebla y Quintana Roo⁴⁶, reflejando en mayor medida el interés y compromiso económico de la entidad federativa receptora del servicio.

Es pertinente realizarse esta pregunta, porque tanto Nuevo León, como especialmente Tamaulipas han tenido serios problemas con la SEDENA por posibles incumplimientos del convenio firmado. En el caso de Nuevo León, recientemente, el gobierno del estado tuvo que salir al paso de rumores que señalaban que el ejército se iba a retirar del estado: “el gobierno del Estado aseguró que no existe molestia y adeudo con policía militar y que ésta no se va de Nuevo León”⁴⁷.

No ha corrido esta situación la misma suerte en el estado de Tamaulipas, de donde la policía militar retiró a 2,400 elementos en mayo del 2018, a pesar de la ola de violencia que se vive en el estado⁴⁸. Según la nota citada de la Silla Rota: “la salida del ejército de Tamaulipas, coincide con el aplazamiento del estado para firmar el convenio de coordinación en materia de seguridad pública con la SEDENA y la SEMAR, que desde el 2011 se renueva (...) La razón fue por incumplimiento por parte del gobierno del estado en algunos acuerdos con la Secretaría de Defensa Nacional”.

Es pertinente reiterar la pregunta sobre el contenido de esos acuerdos. El diario Reforma señalaba: “según el primero de los convenios el estado se comprometió, entre otros aspectos, a cubrir cada mes un monto de 25 millones 867 pesos para estímulos económicos del personal participante; también a un pago mensual de un estímulo de 2,000 pesos a los elementos federales”⁴⁹.

41 Excelsior: “Afina SEDENA estrategia de seguridad en Sinaloa” 21/3/2017; Janneth Aldecoa y Gabriel Mercado “Pagará Sinaloa Base en Terreno militar” Noroeste 23/2/2018.

42 Sandra González “Militares ceden a Fuerza Civil el mando único en Nuevo León” www.multimedios.com 4/9/2015. Se señala en el artículo: “los soldados abandonarán el Estado ante el término del convenio entre la SEDENA y la Secretaría de Seguridad pública estatal”.

43 Eduardo Mendieta, Milenio, 9/6/2017.

44 El Universal. 12/11/2017: “Inversión de 500 millones de pesos, se construirán en la Paz y Los Cabos, nuevas instalaciones militares para recibir a 1000 elementos que se unirán a las tareas de seguridad”.

45 Juan Vélez, Proceso “Soldados en la firma del convenio de colaboración para la construcción de una brigada de policía militar en el municipio de San Pedro de la Colonias, Coahuila” 16/12/2017.

46 Alejandra Galiaca, La Silla Rota “Llegan elementos de ejército a Quintana Roo; integraran policía militar”, 23/5/2018: “La construcción de base de la policía militar está muy avanzada. Está previsto que se concluya en octubre”.

47 Eduardo Mendieta, Milenio, 5/2/2018

48 La Silla Rota “En medio del repunte de la violencia militares salen de Tamaulipas” 18/05/2018.

49 Reforma, 18/5/2018

Tabla 5. Bases de las brigadas de la policía militar⁵⁰

Brigada Policía Militar	Base Policía Militar	Área geográfica	Operación
I	Ciudad de México. Campo Militar 1	Estado de México, Morelos y Ciudad de México	Operando
II	La Paz. Baja California Sur	Baja California Sur, Baja California, Sonora	En formación
III	El Sauz, Culiacán	Sinaloa, Durango	En formación
IV	Apocada, Nuevo León	Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí	Operando
V	Zapopan, Jalisco	Jalisco, Nayarit, Colima, Aguascalientes, Zacatecas	No existe
VI	Puebla, Puebla	Veracruz, Puebla, Tlaxcala	Operando
VII	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	Chiapas y Tabasco	No existe
VIII	Oaxaca, Oaxaca	Oaxaca	No Existe
IX	Acapulco, Guerrero	Guerrero	No existe
X	Cancún, Quintana Roo	Quintana Roo, Campeche, Yucatán	En formación
XI	Torreón, Coahuila	Coahuila, Chihuahua, Durango	En formación
XII	Irapuato, Guanajuato	Guanajuato, Querétaro, Michoacán	Operando

Fuente: Elaboración propia

6. Las Fuerzas Armadas y su participación en operaciones realizadas en apoyo a las autoridades de Seguridad Pública

El apoyo de las Fuerzas Armadas en operativos como la erradicación de cultivos, o el bloqueo de alguna ruta de trasiego se remonta a 1977 en Sinaloa con la Operación Cóndor. Es a partir del gobierno de Ernesto Zedillo, cuando la Corte Suprema, resuelve el 5 de marzo de 1996, una acción de inconstitucionalidad, por la que da sustento a la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, y empieza a generarse una participación más habitual de las Fuerzas Armadas en este tipo de misiones⁵¹. Sin embargo, éstas habían tenido actuaciones limitadas a un período de tiempo acotado, y a metas específicas (como el caso del Operativo México Seguro de 2005 -Baja California, Sinaloa y Tamaulipas-).

Es a partir del año 2007 cuando ya puede empezar a medirse las afectaciones que tiene para el personal de

la Secretaría de la Defensa Nacional, la instrucción del presidente Calderón de participar en operaciones en apoyo a las autoridades de Seguridad Pública.

Desde el año 2007 al 2016 fueron desplegados 482,509 efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional en el combate al narcotráfico. De todos ellos, 45,000 elementos lo fueron en 2007, llegándose a un pico de 52,890 en 2011, para luego reducirse entre 2013 y 2015 a poco más de 34,000 cada uno de los años. Este número se vio de nuevo incrementado a partir del 2016 en el que se alcanzó un total de 51,994 integrantes de la SEDENA participando en este tipo de misiones (CASEDE, 2017: 271).

Según datos de una fuente confiable que no desea ser citada, entre el 2007 y finales de 2017 han fallecido, en un total de 41,142 operaciones realizadas, en las que los elementos de la SEDENA sufrieron agresiones, un total de 524 militares pertenecientes al ejército y fuerza aérea. De ellos 262 tuvieron como causa directa un arma de fuego⁵². Por otra parte, 170 más se consideran desaparecidos, y 1,461 han sido heridos de distinta consideración.

La misma fuente nos señala que entre el año 2015 y 2017, fueron procesados en el fuero de guerra 160 militares

50 Hasta la fecha tanto en la Base de Santa Lucía, como en San Miguel de los Jagüeyes (Estado de México) se encuentran dos bases de la Policía Militar. En la segunda se están conformando y entrenando a los integrantes de las futuras brigadas de la policía militar. Éstas estarán integradas aproximadamente por 3,200 elementos.

51 Por ejemplo, en marzo de 1997, 2,598 integrantes de la tercera brigada de la policía militar, sustituyeron en la Delegación Iztapalapa, mientras los policías locales recibían entrenamiento y capacitación.

52 CASEDE (2017, 376) establece la cifra de militares fallecidos entre 2006 y 2016 en 472 elementos.

que participaron en estas operaciones (70 por deserción e insumisión y 26 por abandono de servicio). En ese mismo período fueron sentenciados con pena privativa en el fuero de guerra 1,453 militares (680 por deserción y 124 por abandono de servicio). Mientras que entre el 2007 y el 2014 fueron sentenciados 143 militares más (la mayoría en este caso por delitos graves).

Por otra parte, también se señala que derivadas de 125 recomendaciones emitidas por la CNDH en contra de la SEDENA se investigó a 387 militares. De éstos, con fecha de 10 de octubre del 2017, 180 se encontraban indiciados, 128 procesados, 53 sentenciados, 8 absueltos y 18 prófugos⁵³.

Esta importante participación de militares en el apoyo al combate al crimen organizado ha generado diferentes reacciones. Por una parte, el General Secretario de la Defensa Nacional Salvador Cienfuegos, publicó un artículo el 5 de diciembre del año 2016 apuntando la necesidad de contar con un marco normativo adecuado para poder cumplir de forma adecuada con la encomienda (Galindo, C y otros, 2017:1). Por otra, respondiendo a la inquietud manifestada por el secretario de la defensa, se presentaron diferentes iniciativas para aprobar una Ley de Seguridad Interior⁵⁴. Y finalmente, como respuesta a estas iniciativas legislativas, diferentes integrantes de la sociedad civil, se inconformaron y argumentaron que la presencia de las fuerzas armadas en las calles se encontraba directamente correlacionada con el aumento de la violencia y los homicidios en diferentes estados de la República (CentroProdh, 2017; Galindo C., 2016; Galindo C. y otros, 2017). Estos críticos apuntaban lo que calificaban como un “fallido modelo de seguridad” seguido entre el año 2006 y el 2017, y recomendaban concluir el proceso de reforma de las policías, y no aprobar ningún tipo de iniciativa legislativa que perpetuase lo que calificaban como militarización de la seguridad pública. Señalaban, sin embargo, que sería contraproducente retirar a las Fuerzas Armadas de sus

misiones actuales de apoyo a la seguridad pública, hasta que las policías locales pudiesen cumplir a cabalidad con la provisión del servicio.

7. La Ley de Seguridad Interior

La aprobación de la Ley de Seguridad Interior el día 21 de diciembre del 2017 es una muestra del poder político que tiene el liderazgo de las fuerzas armadas en esta coyuntura histórica en México. Refleja la incapacidad de la clase política nacional para concretar una reforma policial eficiente en el país; también la falta de diálogo efectivo con la sociedad civil y los académicos; y la debilidad de un estado al que una institución federal le reclama condiciones de protección jurídica para cumplir con una misión para la que no ha sido diseñada. Pone a prueba, por otra parte, la independencia de los poderes constitucionales, a raíz de las controversias constitucionales⁵⁵ y acciones de inconstitucionalidad⁵⁶ que debe resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pudiera afirmarse que la aprobación de la Ley de Seguridad Interior agarró por sorpresa a la clase política mexicana.

El debate llevaba un tiempo discutiéndose. Las principales iniciativas de ley habían sido las presentadas por el senador panista Roberto Gil Zuarth el 13 de septiembre del año 2016; la promovida por los diputados priistas César Camacho Quirós y Martha Sofía Tamayo Morales en 20 de octubre del 2016; y finalmente la suscrita por el senador del Partido de la Revolución Democrática Miguel Barbosa Huerta el 11 de enero del año 2017 (Galindo, C., Gómez, M, Zepeda, R y Castellanos, R. (2017).

El cuaderno “Temas Estratégicos 39” publicado en la segunda quincena del mes de enero del año 2017 por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de

53 Galindo C y otros (2017: 2) afirma que en el año 2006 la SEDENA recibió 182 quejas de la CNDH por presuntas violaciones a derechos humanos; en 2007 fueron 367 y en 2008 1,230. Por detenciones y retenciones arbitrarias fueron 1,162 quejas en 2008 y 2,456 en 2011. Por tratos crueles y/o degradantes se pasó de 330 en 2006 a 1,642 en 2012. Por incumplir con alguna formalidad en cateos y visitas domiciliarios se pasó de 234 en 2006 a poco más de mil en 2008.

54 Todas las iniciativas fueron severamente cuestionadas tanto por la opinión pública, como por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, que señaló impedimentos constitucionales para llevar adelante la citada ley en los términos presentados.

55 El municipio de San Pedro Cholula (Puebla), 12 de enero 2018: señala que la ley violenta la autonomía municipal. Parral (Chihuahua), 20 enero 2018: reclama que la ley repercute en el ámbito de competencia del municipio en materia de seguridad y pone en riesgo la autonomía.

56 Cámara de diputados, 18 enero 2018: La ley viola el principio de máxima publicidad, permite la declaratoria de protección de la seguridad interior sin que exista una petición expresa de las entidades, y limita la intervención del ministerio pública en la atención de delitos; Comisión Nacional de los Derechos Humanos: señala que la ley subordina a las autoridades civiles a las militares y viola criterios internacionales; Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales: la ley vulnera el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales; Senado de la República: El Congreso de la Unión no tiene atribuciones para legislar en materia de seguridad interior. Se violan con la ley DD.HH en materia de transparencia.

la República, había dejado “tocadas de muerte” a las diferentes iniciativas al concluir que el concepto de “seguridad interior” no podía ser regulado sin caer en un tema de inconstitucionalidad, porque ésta no era una ley que pudiera calificarse de “seguridad nacional”, y por lo tanto no existían competencias para poder legislar al respecto: “pese al arraigo histórico en nuestro orden constitucional del concepto de “seguridad interior”, en ningún momento de nuestra historia constitucional se otorgó a este término un significado cercano a la noción de “seguridad pública” (...) Además en el proceso de reforma constitucional de 2004 no se tocó de ninguna forma el concepto de “seguridad interior”, no se abordó su significado, y tampoco se dijo que fuera parte de la “seguridad nacional”. Por el contrario, el proceso de reforma del 2004 partió de las diferencias entre “seguridad nacional” y “seguridad pública”, y, por ende, de las diferentes capacidades que requiere el Estado para hacerles frente a una y otra” (Galindo, C., Gómez, M, Zepeda, R y Castellanos, R. ,2017:12). Según el informe, ello “permite advertir que ni el Constituyente Histórico, ni el de 1917, ni tampoco el Constituyente Permanente de 2004, tuvieron la intención de concederles facultades al Poder Legislativo Federal para legislar en materia de “seguridad interior” (Galindo, C., Gómez, M, Zepeda, R y Castellanos, R. ,2017:13). Por ello, “las iniciativas de Ley de Seguridad Interior parecen incurrir en algunos problemas de constitucionalidad importantes que requieren ser analizados y discutidos antes de ser aprobadas” (Galindo, C., Gómez, M, Zepeda, R y Castellanos, R. ,2017:14).

A pesar de estas reservas, como señaló Manuel Hernández Borbolla en Huffington Post el día 30 de noviembre del

2017, la cámara de diputados aprobó “fast track” la ley de Seguridad Interior. Presentada a comisiones el viernes 24 de noviembre, sin que muchos diputados tuvieran tiempo de conocer la iniciativa final, el jueves 30 de noviembre se aprobó en pleno por 248 votos a favor, 114 en contra y 48 abstenciones. El 21 de diciembre ya había sido ratificada por el Senado y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

El día 4 de diciembre la oficina en México del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos señalaba una serie de observaciones críticas al decreto por el que se estaba expidiendo la Ley de Seguridad Interior⁵⁷. Éstas se sintetizan a continuación en el cuadro 2.

Sectores partidarios de la aprobación de la ley de seguridad interior descalificaron a los críticos de la misma, afirmando que existía desinformación en la opinión pública hacia el contenido y propósito del documento⁵⁸. Se recuerda por otra parte que Enrique Peña Nieto señaló que no emitiría declaración alguna de protección a la seguridad interior en tanto la Suprema Corte de Justicia no resolviera sobre la constitucionalidad de la Ley (aunque ya se ha visto que las fuerzas armadas no requieren de esta declaración para poder operar).

En opinión de éstos, la ley de Seguridad Interior busca asegurar la seguridad interior de la nación, tratando de buscar mecanismos de coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, y ésta observa los principios de respeto a los derechos humanos, racionalidad, oportunidad, temporalidad, gradualidad, así como el uso legítimo de la fuerza.

57 http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Anexo_ObservacionesONU-DH_LeydeSeguridadInterior.pdf

58 Documento anónimo “Diagnóstico de la Ley de Seguridad Interior” 1 febrero, 2018.

Cuadro 2. Observaciones preliminares de la ONU-DH al proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior

1. **Ambigüedad de conceptos:** Conceptos como “seguridad interior”, “acciones de seguridad interior”, “amenazas a la seguridad interior”, “riesgo a la seguridad interior”, “actos de resistencia” se definen de forma laxa o no se definen. Se pueden activar los mecanismos de la ley en una cantidad indeterminada de supuestos.
2. **Violación del principio de necesidad:** La declaratoria de protección a la seguridad interior queda al arbitrio de la autoridad, y puede ejecutarse en un número indeterminado de escenarios.
3. **Papel indebido de las fuerzas armadas:** Se permite que las FFAA actúen de forma autónoma y no necesariamente bajo la subordinación de las autoridades civiles. Las FFAA pueden realizar actividades de seguridad interior sin la necesidad de que se emita la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. No existen reglas claras sobre la intervención de las FFAA como primeros respondientes. Se autoriza a las FFAA a actuar “con su organización, medios y adiestramiento”, y se ha señalado reiteradamente que estas no son adecuadas para las tareas previstas en la ley.
4. **Sometimiento de la autoridad civil al mando militar:** Son los secretarios de la SEDENA y SEMAR quien proponen comandante en operaciones. Se elimina a la autoridad civil.
5. **Ausencia de controles:** Los controles se reducen a que el coordinador de las acciones mantenga informado al presidente, por conducto del secretario de gobernación. La ley no contempla mecanismos de rendición de cuentas.
6. **Ausencia de políticas de fortalecimiento de las instituciones:** Se posibilita la duración indefinida de las acciones de seguridad interior, lo cual es un claro desincentivo para que las autoridades de las entidades federativas y municipales fortalezcan sus instituciones.
7. **Indebida regulación del uso de la fuerza:** El concepto “uso legítimo de la fuerza” no se ajusta a los estándares internacionales en la materia. No existen mecanismos de control de la misma y se señalan con ambigüedad conceptos como “actos de resistencia”.

Además, se amplía el comentario sobre los siguientes aspectos:

- Indebida protección y garantía de los derechos humanos
- Afectaciones a la protesta social
- Ausencia de transparencia
- Lesión a la autonomía
- Inconstitucionalidad e inconvencionalidad
- Ámbito de excepción del derecho procesal administrativo
- Ausencia de explicitud de los principios rectores

Fuente: Elaboración propia a partir de las Observaciones de la ONU-DH, que se encuentra en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Anexo_ObservacionesONU-DH_LeydeSeguridadInterior.pdf

Conclusiones

México está viviendo una situación muy complicada en relación a los altos niveles delictivos en los que está inmerso. Este fenómeno se ha desatando en toda América Latina, y se ha ido agravando desde el final de la guerra fría y la consolidación de los grupos del crimen organizado en toda la región. Especialmente en este país los niveles de homicidios, así como otro tipo de delitos, se han mantenido muy elevados y de forma sostenida durante muchos años. Ello dificulta seriamente la gobernabilidad.

A pesar de las circunstancias adversas, de haberlo reconocido políticamente y de invertir una cantidad ingente de recursos económicos, México no ha abordado con la suficiente voluntad política el proceso de reforma de la gestión de la seguridad pública en el país. La corrupción, la violencia, la debilidad del estado, y la dinámica perversa de la propia clase política en los diferentes niveles de gobierno, puede que se encuentren detrás de las dificultades que se han encontrado para concretar de forma decidida una reforma policial ineludible para la estabilidad política y económica del país.

México no puede permitirse el lujo de no abordar con éxito la reforma de sus instituciones policiales. En los últimos años, los intereses de los diferentes actores, han generado confusión sobre como abordar las reformas, y de ello se han derivado contradicciones e ineficiencias en la forma de gestionar la seguridad pública en el país.

Se cometió el gran error de confundir el concepto de mando único policial, con la idea del control político de gobernadores sobre las instituciones policiales municipales. Se llegó a pretender desaparecer, incluso a las corporaciones policiales municipales que podían tener la capacidad de hacer un buen trabajo, creando fuerzas policiales únicas estatales. Finalmente, esa posibilidad fue desestimada en el 2016, pero se siguió sin avanzar en el proceso de modernización y profesionalización de las policías estatales y municipales.

En este trabajo nos hemos detenido en el análisis de los perfiles profesionales de los jefes de las corporaciones policiales estatales y municipales en el año 2012, en el 2015 y en el 2018. Se ha tratado de identificar si éstos tienen un perfil militar, policial, o si tienen otro tipo de perfil. Se ha podido apreciar que formalmente hay una reducción en el número de militares que ocupan estas posiciones, y un aumento, especialmente en las policías municipales de los policías de carrera. Se ha observado también el importante número de profesionales con otros perfiles que han ocupado estas posiciones. Se llega a la conclusión de que no incide el color partidario en la selección de los conductores de las políticas de seguridad pública en el país. Se puede determinar que, en la mayoría de los casos, son las preferencias personales de los gobernadores y alcaldes los que han ido determinando su equipo de colaboradores. No se evidencia, por otra parte, que ningún perfil profesional haya tenido mejor desempeño que los otros, y es por esa razón que no encontramos consistencia en los perfiles encontrados.

Si bien puede percibirse una reducción importante en el número de militares al frente de las corporaciones policiales, lo que podría señalar que no hay confianza en su estilo de gestión, o en sus resultados; sin embargo, no puede llegarse a esta conclusión. La presencia de los militares en la gestión de la seguridad pública en México no ha dejado nunca de ir en aumento. Si bien es verdad que pareciera que ya no se encuentran, en el mismo tenor, al frente de las instituciones de seguridad “civiles”; sin embargo, la SEDENA y la SEMAR han firmado convenios de colaboración con diferentes gobernadores para proveer servicios de seguridad.

Entre el año 2010 y 2016, la confusión generada por el concepto de mando único, llevó a que varios gobernadores lideraran el proceso de creación de policías estatales

“sólidas”, eliminando otras estructuras policiales locales, o creando diferentes formas de coordinación. No puede señalarse que haya existido un solo modelo de “mando único” en el país. De esta experiencia quedó un sabor agrídulo, porque los gobernadores no aprovecharon el momento político para apoyar la modernización y profesionalización de sus policías estatales. Por otra parte, un grupo de alcaldes importantes, normalmente no pertenecientes al mismo partido político del gobernador, resistieron y trataron de mantener el control político sobre sus corporaciones policiales. Del mismo modo, tampoco ellos aprovecharon el momento para modernizar sus estructuras policiales.

En este contexto, la sociedad, y los medios de comunicación han sido muy críticos con la gestión y los resultados de los diferentes modelos de organización y gestión de la seguridad pública. Han sido críticos con la falta de resultados de todos los estilos de gestión: el tradicional, el del mando único, y el que apuntaba en una presencia militar más permanente. La descoordinación y la confusión es lo que ha prevalecido, y lo que ha generado tantas opiniones adversas por parte de la ciudadanía.

En los últimos momentos del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, existe desencanto y frustración, y de nueva cuenta se sigue volteando hacia la institución militar, que busca nuevas fórmulas para gestionar la seguridad pública, con una mirada que sabe que tendrá que quedarse en las calles durante muchos años. La nueva forma de proveer seguridad se está orientando a la conformación de convenios con los gobernadores, para que sean brigadas de policía militar las que se encarguen de combatir al crimen organizado. Es importante que estos acuerdos se hagan públicos y sean transparentes, para no retroceder, aún más, en las prácticas democráticas, que deben presidir la gestión de las políticas de seguridad pública.

Para que ello se lleve en un contexto “cómodo” para las fuerzas armadas se aprobó, en menos de un mes y en las puertas de las vacaciones decembrinas del año 2017 una ley de Seguridad Interior, muy cuestionada por la sociedad, que pretende ofrecer garantías jurídicas a las fuerzas armadas para seguir gestionando indefinidamente la seguridad pública en México.

De momento la reforma de las policías estatales y municipales se ha abandonado, y no se vislumbra voluntad política para continuar con un proceso que no debe detenerse por la importancia que tiene para el futuro y la estabilidad del país.

Bibliografía

Aguayo, S y Bagley B. (2002). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*. Siglo XXI, México

Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México para los Derechos Humanos (2017). “Observaciones preliminares de la ONU-DH al proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior”, en http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Anexo_ObservacionesONUDH_LeydeSeguridadInterior.pdf

Barrachina, C. (2017). “Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas (2008-2015)”, en *Atlas de la Seguridad y Defensa de México*, CASEDE/ Senado de la República, México.

Barrachina, C. (2016). “El camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015)” en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Ministerio de Defensa, CESEDEN, IEEEE. N.8. diciembre, Madrid.

Benitez Manaut, R. (2014). “La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?” en Mainhold, Günther y Just, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA, México.

CASEDE (2017). *Atlas de la Seguridad y la de Defensa de México 2016*. CASEDE/ Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

CENTROPRODHDH (2017). “Perpetuar el fallido modelo de seguridad. La Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos”. CENTROPRODHDH. México.

Documento anónimo (2018). “Diagnóstico de la Ley de Seguridad Interior”. 1 febrero, 2018, México.

Galindo, C. (2016). “Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico”. *Temas estratégicos*, No 37. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

Galindo, C., Gómez, M., Zepeda, R. y Castellanos, R. (2017). “Seguridad interior: elementos para el debate”. *Temas estratégicos*, No 39. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

García Luna, Genaro (2006). “Contra el crimen. ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México”, México

PNUD (2013). *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, New York, Panamá.

Solis, LG y Rojas Aravena, F. (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Catalonia, FLACSO, Santiago de Chile.

Valdés, G (2013). *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar, México.