

La problemática del narcotráfico en México y los esfuerzos institucionales para responder al flagelo

CARLOS BARRACHINA LISÓN

Doctor en Ciencia Política y profesor titular de la Universidad de Quintana Roo, México.

barrachinac@uqroo.mx

JUAN IGNACIO HERNÁNDEZ MORA

Doctor en Ciencia Política y subprocurador general de justicia del Estado de Quintana Roo, México. Desde 2005 hasta abril de 2011 fue secretario ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública de Quintana Roo, México.

juanignacioher@gmail.com

Drug trafficking in Mexico and the efforts to respond to the scourge

Este artículo es una ampliación del trabajo publicado por la revista *Urvio* de Flacso-Ecuador titulado "Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)", aparecido en el número 11 del 2012, y continúa con la reflexión iniciada en esa publicación.

Resumen

En el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se toma la decisión de enfrentar a los carteles que operan en el país. Iniciada la “guerra contra las drogas”, el Estado mexicano no puede contar con las fuerzas de seguridad pública porque identifican en las mismas grandes problemas de organización, falta de eficacia y corrupción. Por ello optan como solución de compromiso sacar a los militares de los cuarteles, desempeñando estas posiciones de jefes de Policía en los principales estados y municipios mexicanos, y operando de forma directa con unidades militares regulares en las calles. Se señala esta como una de las causas del gran aumento de la violencia en México. Fruto de una reflexión “profesional”, Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública impulsa paralelamente, con el apoyo político del presidente y de los gobernadores, una reforma compleja que busca modernizar el sistema de seguridad pública del país.

Palabras clave: México, seguridad pública, drogas, administración pública, militarismo.

Abstract

During Felipe Calderon presidency (2006-2012) the drug cartels in Mexico were battled. The “war against drugs” proved that security public forces were unprepared to engage the problem and had many issues due to lack of organization efficiency. As an alternative solution, Calderon called for military officers, and promoted them as police chiefs in several cities or state governments, to work along openly with the military forces over urban territory. This is pointed as one of the main causes of the violence rising amongst the country. Parallel to this, the Mexican Secretary of Public Security, Genaro Garcia Luna, with the political backup of the State governments and the president, developed a complex reform that seeks to modernize the public security system of the country.

Key Words: Mexico, public security, drugs, public administration, militarism.

Introducción

México está experimentando momentos delicados. En los medios de comunicación no dejan de aparecer asesinatos relacionados con el narcotráfico y la sociedad tiene la percepción, alimentada por la militarización de la seguridad pública y el incremento de las muertes violentas, de que está enfrentando una crisis de grandes proporciones.

De 2006 a finales de 2011 se habla de más de 50.000 muertos relacionados con la “guerra contra el narcotráfico” y se ha instalado en el debate incluso la pregunta de si México se encuentra ante la posibilidad de convertirse en un “Estado fallido”. Se hacen comparaciones con Colombia y con Centroamérica sobre el grado de descomposición social y de violencia generada. Como en Centroamérica, la violencia está localizada en diferentes ciudades y no está generalizada en todo el territorio nacional, aunque se ha ido desplazando y estados que no tenían altas tasas de violencia, como Tamaulipas o Quintana Roo, a partir de 2010 se tornan más violentos.

Esto ha preocupado a las autoridades federales que han tratado de identificar los problemas principales de la seguridad en México y los han enfrentado sin tener la sensación de encontrarse frente a una situación insostenible, salvo en algunas zonas concretas del país (Ramos García, 2012; Moloeznik y Suárez de Garay, 2012).

En este trabajo se va a explicar la visión sobre la seguridad del Gobierno mexicano del sexenio (2006-2012) y sus esfuerzos por reformar el sistema. Por supuesto hay actores que tienen visiones distintas a las oficiales y han señalado al gobierno del presidente Calderón y a sus políticas de seguridad como las causantes del incremento de la violencia en México, condenando la reforma al fracaso.

Esa discusión será tarea de otro trabajo; en este nos vamos a centrar en estudiar la perspectiva gubernamental y a desentrañar la lógica de los esfuerzos reformistas. En opinión de los autores es poco probable que el nuevo presidente electo de México, el priista Enrique Peña Nieto, altere en lo sustancial esta dinámica por lo que se torna importante entender el punto de vista de los reformadores. Es esta una política diseñada de una forma planificada por el secretario de Seguridad mexicano Genaro García Luna desde el año 2006 y consensuada, como se verá más adelante, por todos los gobernadores de México en 2010, independientemente de su filiación partidista o su posición ideológica.

Sin embargo, en este contexto, el aumento de la violencia es un condicionante importante que debe ser señalado. Fernando Escalante publica en el 2009 un documento titulado *El homicidio en México entre 1990 y 2007*. Utilizando datos de “defunciones” del Instituto Nacional

de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), llega a la conclusión que entre 1992 y 2007 estas disminuyen sistemáticamente, tanto en la tasa nacional como el número total de homicidios. La tasa pasa de un máximo de 19,72 en 1992 a un mínimo de 8,04 en 2007; ello a pesar de la percepción que la inseguridad en México había ido en aumento (Escalante, 2009:117). El 3 de enero de 2011, el mismo autor publicaba en *Nexos* el artículo “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”, utilizando nuevamente datos del INEGI. Su conclusión fue diferente: “El movimiento de los últimos dos años, 2008 y 2009, es absolutamente improbable: rompe con una tendencia sostenida de 20 años, pero rompe con ella además de un modo violentísimo. En dos años la tasa nacional vuelve a los niveles de 1991. Sube un 50% en 2008, y de nuevo 50% en 2009”. En opinión de Escalante, esta violencia se localiza en lugares concretos de la república mexicana, que coinciden en donde se dan operativos policiales y militares:

[...] hay ocho estados cuyas tasas están por encima del 18, es decir, estados con un índice de violencia superior al resto del país. En este extremo no hay sorpresas. Se identifica a Nayarit (20,1), Sonora (22,8), Michoacán (23,6), Baja California (48,3), Sinaloa (53,3), Guerrero (59,0), Durango (66,6) y Chihuahua (108,5). (Escalante, 2011)¹

Los datos de mortalidad por homicidios –la mayoría relacionados con el narcotráfico– no han dejado de aumentar desde 2010. Es, sin embargo, todavía complicado establecer datos precisos sobre esta dinámica. Un presidente municipal de una entidad del norte de la República, que no desea ser citado, en entrevista personal con los autores reconoció que los datos publicados se quedan cortos, y que la violencia relacionada con este conflicto es más aguda y sangrienta de lo que aparece en los medios de comunicación (que son los que se han ido encargando de contabilizar y publicitar buena parte de los casos de homicidios en el país).

El caso de Quintana Roo es un ejemplo claro tanto de los incrementos de la violencia en este periodo, como de la dificultad de encontrar de forma pública datos confiables. En relación a las tasas de homicidios, sorprende la moderación de los datos del INEGI que señalan que en el estado de Quintana Roo, en 2010 hay una tasa de 11 por cien mil

1. En el caso de Centroamérica pasa lo mismo. En Guatemala, la tasa de homicidios en el país es de 41 por cien mil; en ciudad de Guatemala es de 84, en el departamento de Escuintla de 78 y en el de Izabal de 64, mientras en otras zonas del país estas tasas son diferentes.

homicidios registrados, que sube a 12 por cien mil en 2011 (en total 163 fallecidos por causa violenta en ese año) –estos datos coinciden básicamente con los de Escalante (2011), que en el informe citado cifra para el año 2009 una tasa de 10,7–. Sin embargo, según datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo, se apuntan tasas más preocupantes. Para 2011, con una población total de 1.325.578 personas en el estado, se reportan 650 homicidios, lo que corresponde a una tasa de 49,03 homicidios por cien mil habitantes. En la zona de los municipios de Benito Juárez y Solidaridad (en donde se encuentran Cancún y Playa del Carmen) y se concentra una población de 820.486 habitantes y una proporción de asesinatos del 75% sobre el total estatal, el número total de los mismos es de 478, lo que eleva en esta área la tasa a un 58,25 e identifica a la zona turística más importante del país como un área peligrosa, sobre todo en las zonas marginales de la misma.

Como se ha señalado, en este trabajo se va a presentar una breve introducción a la motivación que llevó al presidente Calderón a plantear un combate abierto contra el narcotráfico, señalando algunos de los logros más noticiosos que ha tenido en relación a la detención de líderes de los principales carteles de la droga. Esta decisión política se encontró con la circunstancia de que el sistema de seguridad pública mexicano presentaba debilidades agudas. Como se verá, esto provocó el que se abordaran al mismo tiempo las reformas del sistema de seguridad pública y la respuesta gubernamental contra las actividades de los carteles de la droga. Esta situación motiva la militarización de la respuesta gubernamental y se acompaña con el aumento de las tasas de homicidios en el país (Moloeznik y Suárez de Garay, 2012; Moloeznik, 2010).

En este trabajo se reflexiona sobre los problemas que los agentes gubernamentales identificaron en el funcionamiento del sistema nacional de seguridad público y las políticas de reforma del mismo, lo que en el futuro, si tiene éxito la reforma, conducirá a una modificación del modelo policial y de la profesionalización de los agentes de las fuerzas de seguridad, y permitirá que los militares regresen a los cuarteles –lo que por el momento no se vislumbra como una posibilidad a corto ni a mediano plazo–.

La “guerra con el narcotráfico” y el aumento de la violencia en México

Tras un resultado ajustado en las elecciones federales de 2006, una amplia capa de la opinión pública mexicana se hizo eco de la idea de que el nuevo presidente Felipe Calderón Hinojosa había alcanzado su

magistratura de forma irregular (Sarmiento, 2006). En un principio el apoyo de las Fuerzas Armadas, que respetaron la institucionalidad, fue importante para superar algunas acciones de boicot impulsadas por la oposición (*El Universal*, 2006). En ese momento, el anuncio de Calderón de enfrentar al crimen organizado sonó en cierta manera como una acción populista, dirigida a que la población se olvidara de las elecciones y le ayudara a ganar legitimidad apoyándose en la idea de la lucha contra los grupos delictivos². Durante un tiempo, el presidente gozó de altas tasas de popularidad y su “guerra contra el narcotráfico” fue respaldada por la sociedad. Sin embargo a mitad de su mandato, su discurso de seguir impulsando el combate directo contra el narcotráfico no le rindió los frutos electorales que su partido pensaba que iba a lograr al perder las elecciones intermedias del 2009³.

A pesar de ello, Calderón se mantuvo persistente en esta política, que posiblemente se convirtió en una de las destacadas de su sexenio gubernamental, como quedó definido en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)⁴, desgastando la popularidad de su Gobierno hasta niveles importantes, como se muestra con la derrota electoral de junio de 2012, en el que el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se alzó con la victoria, quedando la candidata oficialista Josefina Vázquez Mota del Partido Acción Nacional (PAN) en un alejado tercer lugar.

En este periodo se han afectado a los principales carteles de la droga en México, sin embargo se ha pensado en el Gobierno que las causas de la violencia y de la falta de eficacia del Estado son más profundas que las que se derivan de la lucha frontal. Así, en los últimos años, las fuerzas de seguridad detuvieron o “eliminaron” físicamente entre otros a los siguientes líderes:

- Cartel Sinaloa: *Joaquín Guzmán Loera*, Ismael Zambada García, Ignacio Coronel (+), Felipe Zurita, Alfonso Gutiérrez y Javier Torres.

2. A pesar de que ya durante la campaña electoral había marcado esta como una de sus políticas preferenciales. El presidente Calderón anunció su “Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia” el 7 de marzo del 2007. Consultar en www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=29337.

3. Según la página oficial del Instituto Federal Electoral de México el PAN, partido de Calderón, obtuvo 9.679.435 votos, mientras el PRI 12.702.481, el PRD 4.217.985, el PVEM 2.254.716, el PT 1.123.497, Convergencia 822.001 y Nueva Alianza 1.181.850. En la Cámara de Diputados quedaron 143 diputados del PAN, 237 del PRI, 70 del PRD, 13 del PT, 21 del PVEM, 6 de Convergencia y 9 de Nueva Alianza.

4. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje 1, Estado de Derecho y Seguridad, *Diario Oficial de la Federación*, martes 23 de diciembre del 2008.

- Cartel de los Beltrán Leiva: *Jesús “El Negro” Radilla*, hermanos Beltrán Leiva, Arturo (+), Alfredo, Carlos y Édgar Valdez Villareal, Sergio Villareal, Gerardo Álvarez y José Jorge Balderas.
- Cartel Tijuana: *Luis Fernando Sánchez Arellano*, Ramón Arellano Félix (+), Francisco Javier Arellano Félix (extraditado), Eduardo Arellano Félix (+), Santiago Meza y Alfredo Araujo.
- Cartel de Juárez: *Vicente Carrillo Fuentes*, Amado Carrillo Fuentes (+), Francisco Ramón Escobar, Jorge García Fuentes y Óscar Candelaria.
- Cartel del Golfo (Zetas): *José Eduardo Costilla*, Osiel Cárdenas (+), Heriberto Lazcano, Héctor Luna, Flavio Méndez y Antonio Cárdenas (+).
- La Familia Michoacana: Nazario Moreno (+) y Jesús Méndez (desaparecen en enero del 2001).
- Los Caballeros Templarios: *Dionisio Loya y Servando Gómez* (?)⁵.

Reforma de la seguridad pública

La reforma del sector de seguridad pública nacional se ha caracterizado por la búsqueda de consensos interpartidarios e intergubernamentales, y por la resistencia de los sectores profesionales a romper con sus dinámicas tradicionales y de instancias gubernamentales como los municipios a perder poder. También ha predominado el recurso de la administración federal a utilizar militares para dirigir el enfrentamiento a las “resistencias internas” al cambio, y para liderar las “plazas” más peligrosas en sus enfrentamientos con grupos delincuenciales. Finalmente se ha desarrollado una estrategia de ofrecer incentivos económicos, que deben ser complementados por los estados o los municipios, para que los procesos de reforma se vayan orientando en el sentido en el que la administración federal ha visualizado como la más conveniente para conseguir sus propósitos.

Iniciando su mandato, en marzo de 2007, Calderón se reunió en la ciudad de Mérida, Yucatán, con el presidente de los Estados Unidos George W. Bush, llegando a un entendimiento sobre la importancia de comprometerse en la lucha contra las bandas organizadas relacionadas con el narcotráfico⁶. El presidente estadounidense se comprometió a

5. Resaltados los líderes de los grupos.

6. Granados Chapa (2007). Para conocer diferentes documentos sobre la Iniciativa Mérida consultar página web del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C. www.seguridadcondemocracia.org. También ver Velázquez y Prado (2009).

llevar al congreso de su país la conocida Iniciativa Mérida, que buscaba apoyar a México y, en menor medida, a Centroamérica, República Dominicana y Haití en el combate contra el narcotráfico. El apoyo estadounidense, cifrado para México en unos 1.300 millones de dólares en tres ejercicios, se ha centrado sobre todo en tecnología sofisticada de vigilancia, interceptación e inteligencia (que va a ser compartida con los vecinos regionales), mientras que el Gobierno mexicano se compromete a utilizar todos los medios a su alcance para combatir un problema que asume como propio y en transformar sus instituciones de seguridad pública para hacer más eficiente su respuesta cotidiana a los problemas delincuenciales.

La estrategia gubernamental partió de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no estaban funcionando de forma adecuada y que era necesario realizar una cirugía mayor a las mismas. La corrupción, la falta de profesionalización y de incentivos económicos adecuados para los policías se convertían en obstáculos que permitían cacicazgos antiguos y lealtades personales que generaban círculos viciosos difíciles de romper.

Ante esta circunstancia, Calderón fue apoyado intelectual y políticamente por antiguos oficiales de los servicios de inteligencia, como el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, o el subsecretario de prevención de la Secretaría de Seguridad Pública, Monte Alejandro Rubido García⁷, y operativamente por la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Identificó en primer lugar los problemas que hacían poco operativas a las diferentes agencias de seguridad, para más adelante diseñar una estrategia basada en incentivos económicos, compartidos con los estados, que lograran impulsar instituciones policiales más modernas y eficaces. En la transición hacia este nuevo modelo han tenido lugar intensas negociaciones políticas, logrando el apoyo de la Conferencia de Gobernadores (Conago), celebrada en Michoacán en marzo del 2010⁸, y el aumento en importancia de las decisiones aprobadas por el Consejo de Seguridad Pública Nacional, coordinado por el presidente, y con la presencia de todos los gobernadores mexicanos. También se ha dado un amplio margen de maniobra al secretario de la Defensa Nacional para “recomendar” oficiales de alto nivel retirados para encabezar diferentes corporaciones

7. En el inicio del diseño esta política fue secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2008-2009).

8. Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo del 2010.

policiales estatales y municipales, a petición de los respectivos gobernadores y presidentes municipales.

Las reformas impulsadas se han centrado en cuatro elementos fundamentales:

1. Establecimiento de la carrera policial. Depuración de elementos poco adecuados, señalando criterios de formación mínimos, edades para los diferentes rangos de la estructura y diseño de escalas de mando piramidalmente definidas en función de los elementos existentes. Rutinización de los controles de confianza estableciendo la obligatoriedad de que todos los elementos acrediten estudios toxicológicos, psicológicos, socioeconómicos y de polígrafo, y aumento de los sueldos de los policías acreditados.
2. Impulso de un modelo policial único en el que se estructuren procedimientos y se busque establecer una cadena de mando única en la que si las autoridades federales o estatales consideran que las policías de un nivel territorial inferior no están desarrollando su funciones de una forma adecuada, por incapacidad o corrupción, el mando pueda ser asumido desde los órganos estatales o federales.
3. Creación de un sistema de incentivos basado en objetivos, que se suma a los ya existentes, que impulsan desde la década de los noventa el fortalecimiento en infraestructura física de los sistemas de seguridad pública estatales y municipales (FASP y Fortemun⁹). Estos nuevos programas, que se explicarán con más detalle, son el Subsemun y el SPA (creados en 2007 y 2010, respectivamente).
4. Cambios en las regulaciones legales. Esto se da básicamente en dos etapas. En junio de 2008 se aprueba una reforma constitucional y en enero de 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que formaliza lo señalado en el punto primero. En octubre de 2010, el presidente Calderón envía al Senado para su aprobación una serie de nuevas reformas constitucionales, especialmente en relación al artículo 21, para tener autorización de operacionalizar el punto segundo y, posteriormente, actualizar en ese sentido la ley aprobada. En estos momentos todavía se encuentra en fase de discusión y está enfrentando resistencias por parte de municipios y de algunos grupos parlamentarios (a pesar del consenso existente entre gobernadores pertenecientes a diferentes opciones partidarias).

9. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortemun).

Identificación de problemas del sistema de seguridad pública mexicano

Para el Gobierno mexicano, el principal problema de inseguridad en el país tiene que ver con el incremento de las luchas entre las bandas, la ruptura entre las mismas y la lucha por el territorio. La federación responde con la presencia de fuerzas federales que aumentan el riesgo de enfrentamientos. En ese sentido se señala desde el oficialismo que la violencia no ha aumentado por la presencia de las fuerzas de seguridad en la calle, sino que esta y la delincuencia han motivado la acción del Gobierno (Calderón, 2010a:7-12). Según Monte Alejandro Rubido (2010), la estrategia gubernamental ha consistido en cinco componentes: operaciones conjuntas; aumento de las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del Estado con la creación de una nueva Policía Federal, renovación de la Procuraduría General de la República (PGR), establecimiento de la Plataforma México y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas; reforma del marco legal institucional, con la modificación del artículo 21 de la Constitución¹⁰, la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, La ley de la Policía Federal y la Ley de Extinción de Dominio; una política activa de prevención del delito a través de programas de escuela segura, recuperación de espacios públicos y centros Nueva Vida; y un fortalecimiento de la cooperación internacional.

La estructura policial mexicana, según Rubido (2010), presenta diferentes problemas que hay que resolver. Según datos del 2008¹¹, el 90,3% de los policías del país pertenecen a corporaciones estatales y municipales; de los 2.439 municipios del país, 417 no cuentan con corporaciones de policía; además más de la mitad de las corporaciones cuentan con menos de 20 elementos en su estructura. La cuarta parte de los policías municipales se centran en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se sitúan en 16 estados de la República¹². Añadido a este problema de distribución territorial, que dificulta la presencia del Estado en todo el territorio y que, según las autoridades mexicanas, facilita el que por su tamaño y estructura redes organizadas tengan mayor capacidad de actuación

10. Que hace referencia, entre otros aspectos, a las competencias de los diferentes niveles de gobierno en asuntos de seguridad pública.

11. Cifras citadas por Rubido (2010) y atribuidas a la Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales. Sistema Nacional de Seguridad Pública (2008).

12. México, Baja California, Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Chiapas, Coahuila, Sonora, Puebla, Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca y Tamaulipas.

que las policías municipales, también encuentran un grave problema de déficit salarial de las fuerzas policiales, que en general reciben un salario que está por debajo de las necesidades básicas de subsistencia¹³. Otros problemas importantes serían la avanzada edad de la mayoría de los elementos, ya que el 48% de estos tiene más de 36 años de edad; y el bajo nivel de escolaridad de los mismos¹⁴. Todos estos datos fueron anticipados por el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, que presentó un informe el 3 de junio de 2010 en la XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública¹⁵, y fueron confirmados por el presidente Felipe Calderón cuando, utilizando los mismos argumentos, presentó al Senado el 6 de octubre de 2010 su iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana que permitieran la existencia de un mando policial único como el que se describirá más adelante (Calderón, 2010b:3.6).

Nuevo modelo de carrera y desarrollo policial

La reforma del modelo policial y de su funcionamiento busca reinventar de una forma diferente la organización de las estructuras de seguridad pública en todo el territorio mexicano.

En julio de 2008, poco después de ser aprobada las reformas constitucionales, la Secretaría de Seguridad Pública distribuye el documento “Nuevo modelo policial y Subsemun”, en el que desarrolla una primera aproximación a la estrategia de transformación del Sistema de Seguridad Pública mexicano y se explican los apoyos federales para lograr llevar a buen término esta política.

13. Rubido (2010) señala que, en relación a policías estatales, el salario va desde los 3.100 pesos que reciben en promedio el personal de base en Veracruz, a los 11.446 pesos en Tamaulipas. Citando cifras de 2009 del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en relación a las policías municipales el 20,4% recibe menos de 1.000 pesos al mes, el 40,5% de 1.000 a 4.000 pesos, el 38,4% entre 4.000 y 10.000, y el 0,7% más de 10.000. El costo mínimo de la vida promedio en el país se sitúa, dependiendo de la zona entre los 6.400 en Chiapas y los 12.027 pesos en el Distrito Federal.

14. El 1,9% no tiene instrucción o es analfabeta, el 68,3% tiene una educación básica, el 25,2% media superior y el 4,5% superior. Rubido (2010) cita datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009. En SNSP (2010a) se señalan más problemas estructurales: inexistencia de un modelo policial, procedimientos variados y difusos, falta de homologación y estandarización en materia de operación, rezago en capacitación, nivel educativo insuficiente, diferencia en condiciones laborales, desconfianza en la institución policial y falta de claridad en las atribuciones de cada orden de Gobierno.

15. Acta de la Sesión XXVIII del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Casino del Campo Militar Marte, Ciudad de México, Distrito Federal, 3 de junio 2010: 67-70. Ver también Carvallo (2010).

Así, en este documento se define un concepto de nuevo modelo policial:

Es la concepción del Estado respecto de la organización de la policía para prevenir el delito y como auxiliar en la procuración de justicia en la investigación de los mismos; a través de componentes jurídicos, de desarrollo policial, operación y de tecnologías de la información, que definen y perfilan la función policial en el combate al delito así como de protección y servicio a la sociedad [...].

y un objetivo general del mismo:

Garantizar la paz social, la convivencia pacífica y los derechos ciudadanos vulnerados por el delito y resarcir en lo posible el daño causado a la víctima, así como combatir el crimen y descubrir quien lo cometió, por medio de la suma de las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares internacionales. (SSP, 2008:3)

Los objetivos específicos de la reforma, en cierta manera ambiciosos, se centrarían en promover y fortalecer el marco legal de la coordinación entre los tres órdenes de Gobierno para prevenir el delito y combatir la delincuencia, homologar los sistemas de administración, profesionalización, capacitación y control de confianza que permitan el desarrollo policial en cualquier especialidad, recuperar los espacios públicos para la comunidad y certificar los procesos de las corporaciones policiales del país bajo estándares internacionales. También se contempla el promover la identidad institucional en todos los cuerpos policiales del país; desarrollar áreas de inteligencia policial; depurar los cuerpos de seguridad pública y revalorizar el trabajo policial ante la sociedad; vincular la ciudadanía en los procesos de prevención, combate a la delincuencia y evaluación de la actuación policial; y desarrollar redes e interconectar bases de datos de las corporaciones de policía del país para explotar la información del sistema Único de Información Criminal, que se encontraría relacionada con la Plataforma México, de la que se hará referencia más adelante, y la homologación de protocolos de actuación, métodos, procesos y procedimientos sistemáticos de operación (SSP, 2008:4-6).

El nuevo modelo se basaría en cuatro componentes interrelacionados (marco legal, desarrollo policial, actuación policial y tecnologías de la información) y diez procesos básicos que se deberían implantar en las diferentes corporaciones policiales en el seno de cada uno de estos componentes. En el marco legal, se deben implantar mecanismos

de coordinación¹⁶ y modernización¹⁷; en el de desarrollo policial, procesos de evaluación de control de confianza¹⁸, el Sistema Integral de Desarrollo Policial (Sidepol)¹⁹ y la estandarización salarial²⁰; en el componente de actuación policial, los procesos de prevención del delito²¹, participación ciudadana y proximidad social²², homologación²³, transparencia y evaluación de la actuación policial²⁴; y finalmente en el de tecnologías de la información, el desarrollo de la Plataforma México²⁵ (SSP, 2008:13).

Rubido (2010:31) hace énfasis en que este modelo se basa en la investigación científica y en la generación de inteligencia policial para prevenir el delito y combatir a la delincuencia, y que para lograr el éxito del mismo es necesario profundizar con voluntad política en una reingeniería de los procesos policiales a nivel nacional, sumando las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de

16. Coordinación: establecer procedimientos sistemáticos de operación homogéneos entre las corporaciones de la federación, los estados y los municipios.

17. Se pretende en este modelo avanzar hacia un modelo que privilegie las acciones preventivas con apoyo en labores de inteligencia. Se apuesta por renovar equipos de trabajo, modificar el funcionamiento normativo y orgánico de las corporaciones y redefinir la actuación de las mismas.

18. Aplicación de pruebas a todo el personal para selección y permanencia: estudios psicométricos, toxicológicos, patrimonial y de entorno social.

19. Creación de una carrera policial en la que existan oportunidades de desarrollo y de plantearse una vida personal y profesional a mediano plazo, basándose en el sistema de méritos, para lograr una Policía honesta, eficiente y en la que se valore la vocación de servicio y el trabajo bien hecho.

20. Establecer tabuladores equitativos para establecer los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de Gobierno, reduciendo desigualdades, vulnerabilidades y dignificando la función policial.

21. Utilización de nuevas tecnologías e implantación de estadísticas computarizadas de delitos que permitan generar mapas electrónicos de patrones de delitos, de aprehensiones y de la actividad de patrullaje, con el objetivo de tener una visión conjunta de los delitos para focalizar la actuación en determinados grupos y lugares físicos.

22. Esta es una estrategia que acerca a las policías a la comunidad para tratar de identificar y atender demandas ciudadanas con rapidez.

23. Unificación y sistematización de procedimientos de actuación, para garantizar la efectividad operativa de las tareas de prevención e investigación, y desarrollar operaciones policiales conjuntas.

24. Acceso transparente por parte de la ciudadanía sobre los resultados de la evaluación del desempeño de la Policía. Se busca fortalecer una cultura de rendición de cuentas de los servidores públicos.

25. Instrumento informático que trata de relacionar todas las informaciones procesadas de una forma homologada a nivel nacional para el combate del delito y la administración de la justicia.

Gobierno, para transitar de un modelo basado en la prevención y la reacción, a otro en la investigación, el análisis de la información y la adopción de métodos uniformes de actuación policial. Rubido (2010:34) introduce unas pequeñas modificaciones al esquema presentado anteriormente, afirmando que el nuevo modelo policial está integrado por ocho componentes que son la base de esa transformación de las instituciones de seguridad policial de los tres órdenes de Gobierno: la coordinación, el desarrollo policial, la evaluación y el control de confianza, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, la participación ciudadana, la prevención del delito, la operación policial y la transparencia y evaluación de la actuación policial.

En relación al componente de “evaluación y control de confianza”, actualiza la información al señalar que existen unos lineamientos establecidos en el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, aprobado en la XXV sesión del Consejo de Seguridad Pública el 28 de noviembre de 2008, que impulsan la creación de Centros Estatales de Control de Confianza certificados, con el fin de evaluar con los mismos criterios a elementos que traten de ingresar o permanecer en las corporaciones²⁶. Sobre la Plataforma México señala que este sistema ya ha iniciado sus operaciones con diez herramientas informáticas que operan de forma homologada en las instancias de prevención, procuración y administración de justicia del país, con diferentes conexiones en estados, municipios y dependencias federales²⁷. Sobre la participación ciudadana insiste en que hay una estrategia de trabajo basada en el acercamiento de la Policía a la comunidad y el establecimiento de observatorios ciudadanos. En relación a la operación policial señala que se han impulsado tres unidades diferentes de Policía, las que se centran en la investigación policial, en análisis táctico y en grupos de reacción (Rubido, 2010:35-42).

En palabras de Rubido (2010:43), el nuevo modelo policial es un esquema acabado y detallado, apoyado en la legislación aprobada y que ya se está implantando en la Policía Federal, y que para dar cumplimiento de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública será aplicado por todos los cuerpos policiales del país.

26. Se realizan las siguientes evaluaciones: médico-toxicológica, psicológica y psicométrica, poligráfica y socioeconómica.

27. Estas son: consulta integrada de información, informe policial homologado, kárdex policial, sistema de gestión operativa, alertamiento y colaboración en línea, casos de investigación, tableros de control, Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP), fichas delictivas y atención a la denuncia.

Mando policial único

La institucionalización del “mando único policial” es uno de los obstáculos más importantes que ha encontrado el proceso de reforma. La administración ha tratado de “convencer” a los diferentes actores que su pretensión tenía que ver con la mejora de la coordinación y de la eficiencia del sistema, más que una cuestión de concentración de poder. De hecho, formalmente este se ha tratado de trasladar a los gobernadores en los estados, sin embargo diversos actores han presentado fuertes resistencias²⁸. La lógica de la reforma se apoya en la idea de que las policías municipales deben existir en las localidades que puedan mantener una fuerza suficiente para enfrentar con éxito sus amenazas. Estas policías deben conducirse, con todas las consecuencias, bajo el paraguas del modelo policial unificado, que se ha presentado en el apartado anterior, y cumplir con las condiciones de profesionalidad, salarios, prestaciones, confianza y eficiencia con el que se trata de impulsar el nuevo modelo policial.

Preside el principio de subsidiariedad, que señala que se privilegia a la institución más cercana al ciudadano para ejercer las funciones. Sin embargo, si las policías de un nivel territorial superior o los respectivos gobiernos denuncian la incapacidad de esa institución para enfrentar la amenaza, ya sea por falta de capacidad o de voluntad, el mando se traslada automáticamente bien a la policía estatal o a la federal. Con esta política se trata de crear instituciones policiales fuertes, bien equipadas y confiables, que puedan enfrentarse a las amenazas actuales, superando así la estructura de fuerza dispersa en el territorio y poco eficaz que había sido denunciada como problema.

Otro de los objetivos de esta política es “despersonalizar” en la medida de lo posible las relaciones de los elementos policiales con sus mandos. En el actual modelo, las corporaciones funcionan como una especie de “familia”, en las que la autocrítica se practica con dificultad y en el que los “compadrazgos” hacen que unos tapen a otros en sus carencias, sean estas físicas, formativas o incluso relacionadas con la

28. Ver Méndez (2008); Torres (2010); García Solís (2010); Madrigal (2010). Según García Solís (2010), en el marco del foro “Hacia un modelo policial para el México del Siglo XXI” celebrado en Puerto Vallarta, el presidente municipal de Guadalajara señaló que este “era un plan cortoplacista destinado al fracaso”. Según Madrigal (2010), “el debate sobre la desaparición o reforzamiento de las policías municipales demostró la posición férrea que tienen los gobernadores y la federación para establecer el mando único en el país y el rechazo de los municipios hacia la estrategia”. Por su parte, *Reforma* publicaba el 6 de agosto de 2010, refiriéndose a la misma discusión “Mando único no es necesidad. García Luna”.

corrupción. Estas circunstancias dificultan las transformaciones que se requieren. El Gobierno, en este sentido, es realista sobre las dificultades para romper dinámicas que se enraízan en el tiempo; quizá sea esta una de las razones, sin justificar el hecho, que ha llevado a la selección de militares para dirigir un buen número de corporaciones policiales.

El SNSP, en el documento citado de octubre de 2010, define las características del nuevo modelo:

1. Implementación de un modelo policial moderno, eficiente y transparente, con la capacitación necesaria, que responda a las necesidades actuales y represente un proyecto de vida para sus integrantes.
2. Homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación de las instituciones policiales.
3. Disminución de la incidencia delictiva a través de la efectiva coordinación de las policías de los tres órdenes de Gobierno.
4. Creación de policías estatales capaces y profesionales que logren confianza y el apoyo social.
5. Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial por encima del componente tecnológico.
6. Las policías de cada estado operarán bajo un solo mando, que originalmente será el gobernador.
7. Homologación de procedimientos, operación y actuación policial.
8. Los municipios, para contar con policías, deberán no solo certificar a sus integrantes, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional definidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
9. Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipal mediante la profesionalización de sus integrantes.
10. Creación de policías metropolitanas para aquellos municipios que formen zonas conurbadas. Homologación de las acciones en materia de seguridad pública que se realicen en una zona geográfica determinada, en la que incida la jurisdicción territorial de diversos municipios.

Como puede observarse el objetivo del ejecutivo no es la desaparición de las policías municipales que tengan la capacidad de desarrollar sus funciones de forma adecuada ni tampoco concentrar la toma de decisiones en la federación. De hecho a las entidades estatales les interesa seguir manteniendo instituciones municipales acreditadas para seguir recibiendo fondos de la federación, a través del programa Subsemun. Sin embargo, el

poder de los gobernadores, que tienen la capacidad de destituir a los jefes policiales y que nombran a propuesta del presidente municipal al jefe de policía, preocupa y hace desconfiar a los alcaldes (especialmente a los que no son del mismo partido político que el gobernador)²⁹.

Las funciones de las policías municipales según este modelo son desarrollar proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales, y coadyuvar y actuar bajo el mando de la policía estatal correspondiente en las funciones que tienen encomendadas. Para ello deben acreditar la Condiciones Objetivas de Desarrollo Institucional (Codis), que son los requisitos mínimos que deben cumplir las policías municipales de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP, 2010a).

Las funciones de la Policía Estatal, según el mismo documento, son: salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas; preservar y en su caso restablecer el orden y la paz pública; prevención de la violencia y de los delitos e investigación para hacerla efectiva; reacción inmediata en contra de los delitos; y sanción de infracciones administrativas (SNSP, 2010a)³⁰.

Instrumentos que incentivan la consolidación del nuevo modelo policial

En 1994, el presidente Zedillo crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de coordinar en asuntos de seguridad a la federación, los estados y los municipios.

La aportación federal para apoyar las acciones de los estados y municipios para atender la profesionalización, equipamiento y modernización tecnológica en materia de seguridad ha sido financiadas en gran parte mediante el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP), y en parte mediante recursos del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), según lo decidieran los diferentes consistorios.

Desde 2001 a 2010, la cantidad de recursos asignados por la federación a la Secretaría de Seguridad Pública aumentó de 5.115,4 millones

29. El gobernador deberá atender los requerimientos que en materia de seguridad pública le formulen los presidentes municipales.

30. La policía federal podrá asumir la conducción de las policías estatales en las que sus mandos superiores no cumplan los fines de la seguridad pública, ya sea por incapacidad, corrupción o cooptación, o por cualquier otra circunstancia que impida el cumplimiento de los mismos. La policía estatal asumirá la conducción de las policías municipales o metropolitanas acreditadas, cuando estas incumplan el Codis o los fines propios de la seguridad pública (SNSP, 2010a).

de pesos en 2001 a 32.437,8 en 2010. Encontramos una fuerte inversión especialmente en 2007 y 2009 en que se incrementó el presupuesto un 94,5% y 53,3% respectivamente. En relación al FASP, que recibe el dinero de otra partida presupuestaria a efectos prácticos, la cantidad de recursos invertidos se ha mantenido más o menos constante, ya que de 5.786,4 millones de pesos en 2001 se ha pasado a 6.916,8 en 2010, lo que hace que contemplando la inflación se haya reducido en un 4% la aportación para estos fines (CEFP, 2010:2-4).

Esta reducción real, en un contexto en el que sobre todo desde 2007 el Estado ha invertido en seguridad, quizá se puede explicar por la circunstancia de que los recursos del FASP hayan sido desde un inicio “etiquetados” para lograr objetivos concretos que la administración federal consideró importantes, y que los estados no hayan tenido el mismo interés en lograr esos objetivos, o por los efectos de la falta de recursos por parte de los estados para cumplir con la coparticipación con la que deben contribuir para que los recursos federales lleguen y se concreten en acciones. Otra explicación es como señala el CEFP (2010, 9), que los recursos del FASP no han sido ejercidos de forma completa por diferentes motivos, entre los que señalan, se encuentra la complejidad de la normatividad aplicable³¹.

Por otra parte, a partir de 2008, el Gobierno apuesta por invertir en la transformación de las policías municipales, según el nuevo modelo que discutirá a lo largo de ese año, buscando primero la reforma constitucional y, más tarde, la creación de una nueva ley. Para ello utiliza la misma lógica que con el FASP, haciendo que el nuevo programa, conocido como Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun), plantee objetivos concretos y etiquetados en función de la búsqueda de un objetivo, y logrando la implicación de los municipios a través de sus aportaciones para recibir el apoyo federal. Este se perderá si las corporaciones no cumplen con las transformaciones requeridas. El CEFP (2010, 2) señala en su estudio que las aportaciones federales pasaron de 3.589,4 millones de pesos en 2008 a 4.137,9 en 2010, lo que en cierta manera complementó el dinero que se hubiera invertido en el FASP para que las entidades estatales y municipales se fueran transformando.

El objetivo declarado del Subsemun es otorgar “recursos orientados a mejorar la seguridad pública en los municipios e iniciar la implantación

31. Entre 2003 y 2009, Hidalgo y Jalisco no ejercieron recursos; 11 entidades federativas (el 34% del total) reportan un ejercicio menor al 10%. En contraste, México, Chihuahua y Zacatecas (9,4%) muestran un ejercicio superior al 50%. No se ejercieron 3.250 millones de pesos (CEFP, 2010:9).

del nuevo modelo policial a nivel nacional, mediante acciones dirigidas a lograr mayor eficiencia y efectividad en la prestación del servicio de seguridad pública” (SSP, 2008); se financiarían así programas de profesionalización, equipamiento, infraestructura, tecnología y telecomunicaciones y renivelación salarial. La fórmula de distribución del Subsemun entre los municipios ha ido cambiando; para el 2011 se calcula en función de multiplicar el promedio anualizado 2005-2009 de incidencia delictiva, señalado por el Inegi, por el número de población que señala el censo y vivienda de 2010, dividido por cien mil (SESNSP, 2011a).

El ejecutivo no ha dejado de empujar la transformación del modelo policial a lo largo de este periodo. Se puede ver cómo, incluso antes de que las reformas legales se implantaran, ya el Subsemun como incentivo de transformación iniciaba su operación. Lo mismo está sucediendo en la actualidad con las policías estatales, y el proceso encaminado hacia el fortalecimiento de las mismas y el mando único (se busca que operen con las fuerzas municipales acreditadas lo más pronto posible).

En febrero de 2011, la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública externaba el documento “Presentación del modelo de policía estatal acreditable”. El objetivo es empujar hacia la implantación del modelo profesional de carrera policial en los estados, tal y como se ha descrito anteriormente. Para lograr este objetivo se establece un nuevo recurso orientado a unos fines concretos, que también debe ser complementado por los ejecutivos estatales. El Subsidio para la Policía Acreditable (SPA) se aprueba en la XXIX sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que tiene lugar el 18 de noviembre de 2010. Los criterios de distribución del mismo se basan en un 20% en la población del estado, un 50% en el índice de policías por cien mil habitantes, un 20% la extensión territorial del estado, y un 10% la incidencia delictiva³². El objetivo inicial que se marcó fue lograr un primer módulo de 422 policías estatales acreditables. Para ello se destina 100 millones de pesos para cada grupo a repartir en tres plazos según los avances obtenidos.

La federación impulsa así la formación de nuevas unidades policiales y establece para entregar los recursos los perfiles de los futuros policías, condiciones y beneficios laborales, así como pruebas de formación y permanencia que deberán cumplir. La regulación pretende contemplar hasta los detalles más mínimos para “orientar” con claridad a los estados y no dejar a la iniciativa local muchas opciones “creativas”.

32. SNSP (2010a). La propuesta que se envió al presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2011 para fondos federales destinados a seguridad pública fue de 13.827,6 millones de pesos; 7.124,3 de FASP, 4.303,3 de Subsemun y 2.400 de SPA.

Con todas estas medidas, recursos, incentivos, cabildeos y negociaciones políticas se muestra como las estructuras gubernamentales de la federación mexicana han tenido desde el inicio del sexenio una intención política definida de transformar lo más rápido posible el sistema de seguridad pública del país.

Transición y reforma del sistema: ¿militarización de la seguridad pública?

El general Galván, secretario de la Defensa Nacional en presencia del presidente Calderón, afirmó en ceremonia de clausura y apertura de los planteles militares en la plaza del Heroico Colegio Militar (Ramos, 2010), que la presencia militar al frente de un buen número de secretarías de seguridad, así como de corporaciones policiales en el país es temporal, y obedece a las debilidades de un sistema que debe ser reformado, y que los militares no debían dejar el combate contra el narcotráfico. Por su parte el presidente afirmó “No habrá tregua para quienes quisieran ver a México sometido en el caos y la ilegalidad mientras haya cadetes, mientras haya soldados y mientras hayamos mexicanos dispuestos a construir a México como patria segura y de leyes, el futuro de la nación estará a salvo” (ídem). Desde la Roma antigua ha existido la tentación de legitimar la presencia de un poder autoritario y único en situaciones de crisis, en el entendido que era una solución temporal. Elementos militares y muchos políticos han utilizado ese argumento para “salvar el país”. Lamentablemente en muchos casos las temporalidades se han alargado mucho más de lo aconsejable y no se ha permitido que los profesionales con los perfiles más adecuados se desempeñaran con libertad y autonomía, cuestionándose al final los resultados.

Hay que valorar el esfuerzo tanto del presidente Calderón, como de la mayoría de los gobernadores por reformar el sistema de seguridad pública y las corporaciones policiales, pero hay que ser prudentes. De los 32 estados, incluyendo el Distrito Federal, en 14 casos encontramos militares retirados a la cabeza de las instituciones, en 6 a policías profesionales o miembros del Cisen (en uno de los casos sustituye de forma interina a un general asesinado) y en 10 casos nos encontramos con políticos con un perfil profesional de licenciado o superior. En el caso de los 25 municipios con corporaciones policiales más numerosas, 10 directores tienen formación militar, 5 son policías de carrera o integrantes del Cisen y 10 son políticos tradicionales. Se percibe que no hay diferencia entre los partidos políticos que gobiernan estados o municipios a la hora de seleccionar el perfil profesional que debe tener el responsable de la seguridad pública de la entidad correspondiente, lo

que podría sugerir que independientemente de un cambio de gobierno en México esta política pudiera continuar más allá del sexenio.

Conclusiones

La reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene un carácter profesional. Es producto de la reflexión y de la evolución de un círculo que acompaña a Genaro García Luna en una larga trayectoria en el seno de los diferentes cuerpos de seguridad pública mexicanos. En base a la experiencia, y a la formación recibida evalúan y dictaminan las debilidades del sistema. Se formula un programa de transformaciones ambicioso y complicado, pero que sin embargo se considera necesario para dotar a México de un sistema policial moderno y eficiente³³.

El libro de García Luna aparecido en 2006, *Contra el crimen. ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, es un programa de gobierno y transformación para el sector de la seguridad pública, que el autor presenta al país, antes de ser nombrado secretario de Seguridad Pública, y antes de que se declare la “guerra contra las drogas”. Con la confianza del presidente Calderón, la reforma busca los apoyos políticos para que en el futuro no se abandone la hoja de ruta marcada.

33. En 1989 se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). En 1994 se reformó la Constitución para que las entidades federativas y el Gobierno federal crearan las policías preventivas en los órdenes estatal y federal. En 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), adscrita a la Secretaría de Gobernación. En 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) y con ello la PFP pasó al mando de esta dependencia (García Luna, 2011:20). El secretario de Seguridad Pública del sexenio de Calderón ingresó en el Cisen en el momento de la creación del Centro, desempeñándose en diferentes cargos hasta llegar a ser subdirector de contrainteligencia. Recibió formación y especialización en diferentes partes del mundo (EE.UU., España, Israel, Francia, Colombia y Japón). En 1999 se le nombra coordinador de inteligencia para la prevención en la recién creada PFP. Dos años después es nombrado director general de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, con la encomienda de transformarla en la Agencia Federal de Investigación (AFI) (García Luna, 2006:9), desempeñándose en este puesto hasta que es nombrado secretario de Seguridad Pública en el año 2006. Esta trayectoria le permite participar de la creación y puesta en marcha de las principales agencias de seguridad mexicana de los últimos dos decenios, y por lo tanto se encuentra en un proceso permanente de reflexión profunda sobre las características del sistema y sus problemas. Además conoce los sistemas policiales y de inteligencia más modernos en el mundo, y eso le permite seguir pensando sobre el caso mexicano y su transformación desde una perspectiva comparada. En el momento de redactar el libro publicado en 2006, el ingeniero García Luna tiene una idea estructurada y clara de cuáles debían de ser las transformaciones que a su juicio requería el sistema de seguridad pública en México. Es por esta razón que se señala que la reforma que tiene un componente profesional y técnico determinante.

En la transición hacia este modelo han tenido lugar intensas negociaciones políticas³⁴, y ha aumentado la importancia de las decisiones aprobadas por el Consejo de Seguridad Pública Nacional, coordinado por el presidente, y que cuenta con la presencia de todos los gobernadores mexicanos.

Otro libro, este publicado no hace mucho por el secretario García Luna en el 2011, *El nuevo modelo de seguridad para México*, explica con detalle los avances en el proceso de reforma y el espíritu que preside la transformación del sistema de seguridad pública en México. Para García Luna, el cambio en el funcionamiento de las estructuras de este sector no es un asunto partidista, es una necesidad profesional fundada en la reflexión y en el conocimiento de las dinámicas de la seguridad. Es por ello que en ese libro insiste en la idea de mantener en el futuro la ruta marcada. Piensa que esta política ha sido diseñada con claridad, tanto en los documentos señalados a lo largo de este artículo, como en las transformaciones aprobadas desde 2006 hasta la fecha, y se muestra especialmente satisfecho con el hecho de que la transformación del sector de la seguridad haya sido negociada de una forma amplia por los diferentes actores políticos garantizando así su continuidad después de las elecciones de julio de 2012. Bien en un gobierno del PRI –como el que ha resultado de la contienda– o en su caso en una hipotética victoria del Partido Revolucionario Democrático (PRD).

Como se ha visto, la estrategia gubernamental partió de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no estaban funcionando de forma adecuada y que era necesario realizar una cirugía mayor a las mismas. La corrupción y la falta de profesionalización y de incentivos económicos adecuados para los policías se convertían, según las autoridades analizadas, en obstáculos que permitían cacicazgos antiguos y lealtades personales que generaban círculos viciosos difíciles de romper.

El modelo policial propuesto, según las autoridades del Gobierno panista que está abandonando el poder, requiere de la voluntad política no solo de la federación, sino también de los estados y los municipios, para que se avance de una forma integrada. Calificada de orientación “profesional”, en el sentido que proviene de propuestas de personas que tienen experiencia en el sector, para estos ha sido importante que sea entendida por los diferentes actores políticos, así como el contar con el convencimiento y la voluntad de los mismos en orden a lograr su consolidación.

34. Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo de 2010.

En este sentido, la reforma de la política de seguridad del país es diferente a otras del sector seguridad como el caso de la política migratoria del país. Las reformas de la política migratoria reflejan un cambio “reactivo” frente a las demandas de defensa de los derechos humanos, el incremento de ingresos documentados e indocumentados al país, las peticiones de los EE.UU. tras el 11 de septiembre y la opción de México para los centroamericanos de convertirse no solo en país de tránsito, sino de destino.

Las reformas de la política de seguridad, como se ha señalado en diferentes ocasiones, responden a un cambio planificado, negociado y apoyado por los gobernadores, y a una reflexión por lograr unas fuerzas de seguridad pública eficaces alejadas de la corrupción. Esta encuentra muchos problemas corporativos en el nivel municipal y convive con el período de la “guerra contra las drogas” y la “militarización” que se deriva para responder a esta situación.

La problemática del combate contra el narcotráfico en México y la reforma del sistema de seguridad pública se han tratado de enfrentar al mismo tiempo. Calderón golpeó con toda la fuerza del Estado al narcotráfico y asumió la reforma que se ha estado comentando a lo largo de este texto. Al no tener una respuesta efectiva por parte de las fuerzas de seguridad pública, debido a los numerosos problemas ya señalados, el ejecutivo mexicano recurrió como solución de compromiso a las fuerzas armadas para enfrentar al narcotráfico.

Las fuerzas de seguridad eran parte del problema y de la solución, por lo que en cierta forma la reforma profesional diseñada recibió el apoyo político presidencial como una medida que a medio o largo plazo sería una alternativa a la militarización del combate al narcotráfico. Este apoyo también ha venido de parte de la clase política identificada en los distintos partidos que han visto cómo la alternativa militar es una de las causantes del aumento de los niveles de violencia y homicidios en el país, y han entendido que a pesar de las grandes dificultades que enfrenta, una reforma del sistema policial puede ser la única alternativa seria y duradera para que el Estado enfrente con inteligencia y prudencia las amenazas internas que encuentra para lograr su estabilidad como nación.

En principio, este razonamiento sugiere que durante el Gobierno del presidente electo Peña Nieto se mantenga tanto el proceso de transformación del sistema de seguridad pública, como la militarización de la respuesta a las amenazas de los carteles de la droga y sus estructuras.

Se ha señalado que el éxito de esta transformación de las fuerzas de seguridad se encuentra comprometido por la falta de voluntad de los actores locales, la corrupción, la falta de presupuesto y por otros

factores señalados a lo largo del texto. Sin embargo, su éxito para la clase política con responsabilidades federales y estatales parece ser la única alternativa que México tiene a la presencia de los militares en la calle, y a la escalada de violencia a lo largo y ancho del país.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio. “Quién gana la guerra contra el narcotráfico”, en Raúl Benítez Manaut y otros, *Atlas de la seguridad y la defensa 2009*, México, Casede, 2009.
- Calderón Hinojosa, Felipe. “Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia” 7 de marzo de 2007, en www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=29337.
- “Acta de la Sesión XXVIII del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, Casino del Campo Militar Marte, Ciudad de México, 3 de junio de 2010a.
- “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Cámara de Senadores, 6 de octubre de 2010b.
- Carvalho, Manuel. “La seguridad en México no es completa, reconoce García Luna”, en *El Sol de México*, 4 de junio de 2010.
- CEFP. *Evolución del gasto programable del Ramo 36, Seguridad Pública 2001-2010*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, septiembre de 2010.
- Conago. Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo de 2010.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. Acta de XXV Sesión del Consejo de Seguridad Pública, México, 28 de noviembre de 2008.
- Acta de XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública, México, 3 de junio de 2010a.
- Acta de XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, 18 de noviembre de 2010b.
- El Universal*, “Presidente Calderón 2006-2012. Rinden honores a Felipe Calderón como Presidente Constitucional y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas”, diciembre 1 de 2006, en www.eluniversal.com.mx/notas/391275.html.
- Escalante, Fernando. *El homicidio en México entre 1990 y 2007*, México, Colegio de México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2009.
- “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”, en *Nexos*, 3 de enero de 2011.
- García Luna, Genaro. *Contra el crimen. ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, México, 2006.
- *El nuevo modelo de seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011.
- García Solís, Georgina. “Sin el mando único, demuestren que pueden con el narco: García Luna”, en *La Jornada*, 7 de agosto de 2010.

- Gobierno de México: *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 2008.
- Granados Chapa, Miguel Ángel. “Plaza Pública. ¿Iniciativa Mérida? No, iniciativa Washington”, en *Reforma*, 20 de octubre de 2007.
- Madrigal, Rodolfo. “Ven mejor reforzar seguridad local a crear policía única”, en *Milenio*, 6 de agosto de 2010.
- Méndez, Enrique. “PRD y PRI insisten en que no pasará la propuesta de crear una policía única”, en *La Jornada*, 25 de noviembre de 2008.
- Meyer, Lorenzo. “Agenda ciudadana. El 20 de noviembre o la nueva insurgencia”, en *Reforma*, 23 de noviembre de 2006.
- Moloeznik, Marcos Pablo. “Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México”, en *Renglones*, n° 61, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, septiembre de 2009-marzo de 2010, pp. 1-15.
- y María Eugenia Suárez de Garay. “El proceso de militarización de la seguridad pública en México”, en *Frontera Norte*, vol. 24, n° 48, julio-diciembre de 2012.
- Ramos, Jorge. “Sedena: es inviable dejar la lucha contra el narcotráfico”, en *El Universal*, 15 de septiembre de 2010.
- Rubido, Monte Alejandro. “Políticas de seguridad en México” en Seminario Internacional Seguridad en Democracia, Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, 4 de agosto de 2010.
- Sarmiento, Sergio. “Jaque mate. Triste papel”, en *Reforma*, 16 de noviembre de 2006.
- SENSP. *Fórmula distribución SUBSEMUN 2011*, México, Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública, febrero de 2011a.
- *Presentación del modelo de policía estatal acreditable*, México, Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública, febrero de 2011b.
- SNSP. “Política de Estado en Seguridad Pública. Fortalecimiento institucional. Mando Único y Desarrollo Policial”, México, Sistema Nacional de Seguridad Pública, octubre de 2010^a.
- Propuesta de distribución del otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación, Sistema Nacional Seguridad Pública, XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 18 de noviembre de 2010b.
- SSP. *Nuevo modelo policial y Subsemun*, México, Secretaría de Seguridad Pública, julio de 2008.
- Torres, Rubén. “No habrá cheques en blanco para García Luna”, en *El Economista*, 11 de mayo de 2010.
- Velázquez, Rafael y Juan Pablo Prado. *La iniciativa Mérida. ¿Un nuevo paradigma de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?*, México, UNAM/BUAP, 2009.

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 DE NOVIEMBRE DE 2011
 FECHA DE ACEPTACIÓN: 12 DE SEPTIEMBRE DE 2012