

Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública¹

Raúl Benítez Manaut

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública en México está en crisis por varias razones. La principal es el desafío que presenta la acción de las organizaciones criminales de alto impacto dedicadas al tráfico de drogas, para la cual la estructura tradicional policiaca desarrollada durante el siglo xx fue incapaz de hacerle frente. Esto ha estimulado desde el gobierno y la sociedad el desarrollo de gran cantidad de iniciativas de reforma a las instituciones. En los años noventa del siglo pasado, cuando comenzó a darse este fenómeno, el gobierno federal decidió, en 1999, organizar un cuerpo nacional policiaco con estructuras casi totalmente militarizadas: la Policía Federal Preventiva (PFP), convertida en Policía Federal en 2006, para transformarla de preventiva en una institución de “contención” del crimen de alto impacto. Esta policía se ha ido profesionalizando y *civilizando* gradualmente.

En un nivel intermedio se construyeron propuestas de policías civiles profesionalizadas. Una basada en el Mando Único (hoy llamado Mando Mixto), y otra en la profesionalización de los cuerpos de las policías municipales, como indica la Constitución. Por último, dada la crisis de seguridad pública en numerosas áreas rurales y comunidades indígenas, comenzó a darse el desarrollo de “policías comunitarias”, mal armadas, sustituyendo a los cuerpos policiacos municipales por su corrupción y por sus vínculos con los grupos criminales. En el caso de Michoacán se dio el colapso de la presencia del Estado debido a la aparición de grupos de autodefensa, muy bien armados y equipados, que se propusieron combatir a las organizaciones criminales y su acoso y agresión sistemáticas hacia la población. Lo anterior provocó una reacción muy enérgica del gobierno federal, el cual intervino en 2013 los poderes municipales y el estatal de forma casi absoluta para enfrentar la situación.²

La crisis institucional de la seguridad pública incubada desde inicios de los años noventa llevó a sus extremos las “soluciones” al problema: desde la mano dura a través de las Fuerzas Armadas, hasta la autoorganización en grupos paramilitares. Ninguna de estas dos salidas tiene viabilidad en el medio y largo plazos, pues surgieron sólo para afrontar la emergencia del ascenso del crimen, tanto del común como del organizado. Las formas viables y legales de organización institucional se encuentran entre estos dos extremos. La reglamentación de la seguridad pública, contenida en el Artículo 21 de la Constitución, señala que corresponde a los tres niveles de gobierno implementarla. En este sentido se desarrollaron seis modelos policiacos en el país:

- Modelo 1: Militarización total de la seguridad pública³ (no contemplada en la Constitución)
- Modelo 2. Profesionalización de la seguridad pública a través de la Policía Federal (Artículo 21 de la Constitución)

¹ Versión actualizada y revisada del artículo “Fortalecimiento institucional de los cuerpos policiacos en México”, en Norberto Urquieta y Víctor Hugo Rueda (coords.), *León, Guanajuato. Temas selectos en seguridad. Análisis y propuestas*, Academia Metropolitana de Seguridad Pública de León, Guanajuato, 2015, pp. 25-53.

² México Evalúa, “Entender para atender: por una estrategia de Estado en Michoacán”, México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Ciudad de México, 2014.

³ Raúl Benítez Manaut, “México: violencia, Fuerzas Armadas y combate al crimen organizado”, en Carlos Basombrio (ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina*, Woodrow Wilson Center-Colectivo de Análisis para la Seguridad con Democracia (CASEDE). Ciudad de México, 2013.

- Modelo 3: Profesionalización basada en el Mando Único (o Mixto) a nivel estatal
- Modelo 4: Profesionalización de la Policía Municipal (esquema constitucional, Artículo 115)
- Modelo 5: Policía comunitaria. En los casos de las comunidades indígenas basadas en leyes de “usos y costumbres”. No contemplada en la Constitución
- Modelo 6. Población organizada en autodefensas. No contemplada en la Constitución.

La coexistencia de estas seis formas de organización policiaca ha sido factor para el incremento del conflicto, la violencia y la crisis de derechos humanos en diferentes municipios del país. Ello sin dejar de lado el carácter paralegal e incluso ilegal de algunos de estos modelos. Sobre el caso de las policías municipales, sostenidas legalmente en la Constitución, Fernando Escalante afirma:

La intervención de las fuerzas federales en tareas de seguridad pública, estos años pasados, es en parte respuesta a una crisis del poder municipal, de la Policía Municipal en particular, y en parte es factor para acentuar esa crisis. En varias ciudades del país, empezando por Tijuana y Ciudad Juárez, prácticamente se ha desmantelado la Policía Municipal: se ha detenido a cientos de agentes por complicidad con la delincuencia, se ha despedido a muchos más, y se habla de la necesidad de suprimirla de un modo definitivo, porque es la estructura más vulnerable y la menos eficaz para combatir al crimen organizado. Veamos: la Policía Municipal, corrupta, ineficiente y abusiva como puede ser, tiene que organizar los mercados informales y los mercados ilegales. Se dirá que eso significa complicidad con los delinquentes: es verdad y es trivial. En cualquier país del mundo hace falta una fuerza pública arraigada localmente para organizar esos mercados, porque no van a desaparecer, y porque implican transacciones cotidianas, regulares, en las que participa buena parte de la sociedad. La Policía Municipal también tiene que mantener vías de comunicación con las pandillas; tiene que supervisar una infinidad de tráfico que están más o menos en los límites de la legalidad. Nada de eso lo puede hacer una policía ajena, enviada desde otro lugar, ni tampoco un cuerpo del Ejército, mucho menos en operativos como los de los años recientes, cuya virtud está en su intransigencia. Por eso es tan grave la crisis de la Policía Municipal. Donde falta esa fuerza local, capaz de ordenar los mercados informales e ilegales, el resultado es perfectamente previsible, porque la incertidumbre genera violencia.⁴

La Constitución Mexicana divide los poderes del Estado en tres: federal, 32 estados y 2,454 municipios. Asimismo, el resguardo de la seguridad pública se garantiza en el nivel municipal con base en el Artículo 21 de la Carta Magna.⁵ Esta regulación se complementa en el Artículo 115, que entiende la seguridad pública como un servicio a cargo de los municipios, que se desglosa en dos funciones: policía preventiva municipal y de tránsito.

De esta manera, la organización municipal para garantizar la seguridad pública está dispersa entre los 2,454 municipios en que se divide el país. Según el tamaño del ayuntamiento en términos de población, si comparamos la Delegación Iztapalapa (ubicada en la Ciudad de México), que cuenta con casi dos millones de habitantes, con el menos poblado del país, Jicotlán (Oaxaca), que tiene 102 habitantes, la organización de la seguridad pública es diametralmente diferente. Así, por ejemplo, si tenemos en cuenta los once municipios que tienen más de un millón de habitantes (Cuadro 1), la organización de los cuerpos policiacos reviste una complejidad que va desde el desarrollo de las capacidades de prevención (como lo define el Artículo 115 de la Constitución), hasta la construcción de habilidades de contención policiaca e inteligencia; y

⁴ Fernando Escalante, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, núm. 387, enero de 2011. Puede consultarse en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=14089>>.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 5 de febrero de 1917; texto vigente; última reforma publicada: *DOF*, 10 de julio de 2015. Puede consultarse en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>.

para ello se necesita la profesionalización plena de dichas instituciones, cuya base está en la capacitación y el entrenamiento a través de academias especializadas. En este modelo se sostiene la profesionalización de la Policía Federal.

Cuadro 1
MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DE México (2010)⁶

Lugar	Entidad	Municipio	Población
1°	Ciudad de México	Iztapalapa	1.815.598
2°	Estado de México	Ecatepec de Morelos	1.658.806
3°	Baja California	Tijuana	1 559 683
4°	Puebla	Puebla de Zaragoza	1.539.859
5°	Jalisco	Guadalajara	1.494.134
6°	Guanajuato	León	1.436.733
7°	Chihuahua	Juárez	1.328.017
8°	Jalisco	Zapopan	1.243.538
9°	Ciudad de México	Gustavo A. Madero	1.184.099
10°	Nuevo León	Monterrey	1.130.960
11°	Estado de México	Nezahualcóyotl	1.109.363

FUENTE: INEGI, 2010.

Entre los problemas fundamentales están las contradicciones entre gran cantidad de artículos de la Constitución. Entre ellas destaca, sobre todo por las reformas garantistas en favor de los derechos humanos consignadas en el Artículo Primero desde 2011, la no congruencia de este último con el Artículo 89, sobre el que se ostenta el poder presidencial, y con los artículos 29 y 129, que regulan todo lo referente al estado de excepción y al despliegue y/o acuartelamiento de tropas. Además, hay que tomar en cuenta que el Congreso, en el texto actual, no tiene atribuciones sobre seguridad pública, nacional o de defensa. Por ello, la supervisión o control legislativo es inexistente, algo propio de un país autoritario. El Artículo 1° es fundamental, pues con las reformas de 2011 impacta directamente en las tácticas militares.

LA MILITARIZACIÓN

La Constitución mexicana, en su Artículo 89, fracción VI, señala que el presidente puede “disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, es decir, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.⁷ Este precepto se contrapone con el Artículo 129 de la misma Carta Magna, que señala que: “En tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.⁸ La posible contradicción entre ambos ordenamientos constitucionales se da entre lo que se entiende por “tiempo de paz” y “tiempo de guerra”. Además, habría que considerar el territorio donde se desarrollan los conflictos más graves que alteran la “seguridad interior”, pues hay regiones rurales y ciudades donde la presencia de las Fuerzas Armadas es casi permanente desde hace tiempo: en algunos casos desde que se “institucionalizó” la Revolución Mexicana en 1917. Durante el siglo xx, gran cantidad de cuerpos municipales

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “En México somos 112 millones 322 mil 757 habitantes al 12 de junio de 2010”, *Boletín de Comunicación Social*, núm. 389/10, 25 de noviembre de 2010. Consultado el 24 de julio de 2015.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; texto vigente; última reforma publicada, *DOF*, 10 de julio de 2015, al Artículo 89.

⁸ *Ibid.*, al Artículo 129.

de policía no tuvieron la capacidad de contener los problemas de criminalidad y el Ejército se desplegó en su lugar de forma casi permanente.

El avance del crimen organizado llevó al gobierno a superar, desde 1996, los impedimentos legales para el empleo de las Fuerzas Armadas en estas funciones. La Suprema Corte de Justicia de México determinó en ese año que “el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina podrían intervenir en asuntos de seguridad pública siempre y cuando las autoridades civiles, incluso el gobierno mismo, así lo solicitaran”.⁹ También en el mismo año, el gobierno decretó la “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”,¹⁰ y se le dio prioridad al empleo de las Fuerzas Armadas para contener el ascenso de la delincuencia organizada. Posteriormente, debido al alza de los actos criminales también en el Distrito Federal, se militarizó parte de la estructura policiaca en la Delegación Iztapalapa, incluso con despliegue de tropas en las calles (ejercicio militar considerado un gran fracaso), y ya en 1997 se señalaba que los comandantes militares estaban participando en corporaciones de seguridad pública en 29 estados del país.¹¹ Durante este periodo, que se puede considerar como el inicio de la militarización de las corporaciones policiacas, los militares se incorporaban de forma individual, en situación de retiro o con permiso, pero siempre con el apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional. El gobierno del entonces presidente Ernesto Zedillo constituyó, en 1999, la Policía Federal Preventiva (PFP), en ese momento bajo la conducción de la Secretaría de Gobernación, e incorporó en su estructura fundacional una cantidad importante de militares, integrantes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), para construir un área de inteligencia policiaca, con participación también de miembros de la Policía Federal de Caminos.

Durante el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) se planteó como gran reforma policial la creación de la Secretaría de Seguridad Pública federal, integrando en su seno a gran cantidad de militares en retiro y comisionados. La PFP fue incorporada a esa estructura, delegándole además la responsabilidad de resguardar los reclusorios. En términos legales, se le dotó de capacidades de investigación del delito a nivel federal, lo que entró en inmediata contradicción con las obligaciones de la Procuraduría General de la República (PGR). A su vez, esta institución sufrió una gran reforma, pues se disolvió la Policía Judicial Federal (PJF), por considerarse que sus integrantes en su mayoría colaboraban con el crimen organizado, y se constituyó el primero de noviembre de 2001 la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Sus funciones se definieron para apoyar la investigación y persecución del delito, principalmente de aquéllos contra la salud (narcotráfico), la privación ilegal de la libertad (secuestro), el tráfico de armas y la persecución de grupos delictivos de alto impacto (delincuencia organizada).

Desde la creación de la PFP en 1999, luego transformada en Policía Federal, los conflictos burocráticos con la PGR son constantes. A estas rivalidades se agregan las que aparecen con las Fuerzas Armadas, y también con las policías estatales y municipales. Todas se acusan unas a otras de ser frágiles y estar corrompidas, y en todos los casos han aparecido tanto escándalos de corrupción como de violaciones a los derechos humanos. En estas guerras burocráticas los militares ganaron la partida, como afirma Luis Astorga.¹²

La “guerra a las drogas” inició en enero de 2007 con una sorpresiva extradición de los quince reos más peligrosos de México reclamados por Estados Unidos, entre ellos el líder del cártel del Golfo, Osiel Cárdenas; y por un gran operativo de despliegue de tropas en Michoacán,

⁹ Véase, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, marzo de 1996, tesis p. xxix/96, p. 350, tesis: “Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional”. Véase también, Acuerdo de Inconstitucionalidad 1/96, “Participación de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro núm. 192080, tomo XI, abril de 2000, nueva época, tesis p/5/38/2000, 27 de marzo de 2000, p. 549.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de noviembre de 1996.

¹¹ *La Jornada*, “Militarización en 29 estados”, 30 de agosto de 1997.

¹² Luis Astorga, *El poder y la sombra. Seguridad, traficantes y militares*, Tusquets, Ciudad de México, 2007, p. 64.

donde ya se había incrementado notablemente la violencia entre La Familia Michoacana y Los Zetas.¹³ Ante el avance de las organizaciones criminales, y ya implementada su estrategia de recuperación política y territorial, el presidente Felipe Calderón fortaleció el aparato “duro” de la seguridad del Estado.

Después de una década de iniciada esta guerra, en el seno de las Fuerzas Armadas se cuestiona el hecho de que se le demande intensamente participar en respaldo de la seguridad pública, en algunas ocasiones sustituyendo de forma integral a los cuerpos policiacos, y en otras controlando a sus mandos. Por ello, la milicia exige la profesionalidad policiaca para impulsar el retiro de sus miembros de esas labores. Por lo anterior, el único camino es la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública. Al respecto, el secretario de Defensa Nacional, general Salvador Cienfuegos, señaló enfáticamente:

“*Pregunta:* ¿Cuáles son los costos que las Fuerzas Armadas han tenido que pagar por realizar labores de seguridad pública que deberían estar haciendo otros, como por ejemplo los estados, las policías y otros cuerpos que no tienen nada que ver con los militares? *Respuesta:* Si hablamos de costos, seguramente se está refiriendo a costos que tienen que ver con el prestigio, con la forma de operar, con el desgaste que tienen las Fuerzas Armadas; bien, pues yo creo que los costos han sido altos, pero han valido la pena; no es nuestra vocación, no nos sentimos a gusto haciendo funciones de policía. Está ordenado por el comandante supremo, que es el presidente de la República, pero estamos conscientes que de no hacerlo nosotros en este momento no hay quien lo pueda atender. Necesitamos cuerpos policiacos más capacitados, mejor preparados, mejor armados, y que se les atiende en la parte de seguridad social. Me parece que es un tema que se ha dejado a un lado y que se requiere atender a los policías no nada más en la parte de su capacitación, sino también de su seguridad social. Contando con buena seguridad social los cuerpos policiacos serán mejores y podrán atender sus responsabilidades. A nosotros nos urge que esto se dé para que sean ellos los que asuman la tarea que legalmente les corresponde.”¹⁴

A fines de 2016, el general Salvador Cienfuegos solicitó una acción legislativa urgente debido a que: “Los legisladores no han establecido en la ley los límites del Ejército en operaciones de seguridad; no hay respaldo presupuestal para las Fuerzas Armadas; el nuevo sistema de justicia penal no opera como debería; y las policías no hacen el trabajo para el que se les paga, además de que los estados no han reformado sus policías en los últimos diez años. El general ha señalado que las tropas están cansadas y se necesita su reemplazo por las policías”.¹⁵

El problema que envuelve la militarización de la seguridad pública en México es que no ha logrado resultados contundentes y estratégicos contra las grandes organizaciones criminales, por lo que se ha expandido la acción de las mismas. La acción militar ha logrado éxitos parciales en algunos estados y contra ciertos grupos delictivos, pero no ha podido evitar su expansión y su fragmentación, lo que abre numerosas interrogantes para diversos cuerpos policiacos incluso en ciudades que en años anteriores no vivían la violencia del narcotráfico. Este aumento y dispersión de la violencia se debió a tres factores principales: primero, a la necesidad de los cárteles del narcotráfico de crear una reputación de poder frente a los grupos criminales competidores; segundo, a la ruptura del equilibrio entre las propias bandas, debido a la acción del gobierno, ya que al golpear de forma gradual y diferenciada fortalecía a algunas, debilitaba a otras y provocaba grandes divisiones en su seno, aumentando los actos violentos (por ejemplo, la separación de Los Zetas del cártel del Golfo), así como su dispersión geográfica; y tercero, a la competencia por el dominio de las rutas y las ciudades de almacenamiento. Por ejemplo, en el inicio de la

¹³ *Ibid.*, pp. 298-299.

¹⁴ *El Universal*, “Entrevista con el general Salvador Cienfuegos”, 29 de junio de 2015.

¹⁵ *Reforma*, “Exigen a Senado legislar sobre Fuerzas Armadas. Crítica Cienfuegos inacción anticrimen”, Ciudad de México, 9 de diciembre de 2016, p. 2.

“guerra”, en 2007-2009, de las poblaciones de la frontera con Estados Unidos. Esto se observó en Ciudad Juárez, la ciudad más peligrosa del mundo en 2009-2010, que alcanzó tasas de homicidio de casi 200 por cien mil habitantes a causa de la pugna entre el cártel de Sinaloa, Los Zetas, y la organización local, el cártel de Juárez.¹⁶

De esta forma, desde 1996 se fue militarizando la estrategia de combate a las drogas, y se incrementó la competencia armada entre las agrupaciones criminales. Esta militarización llegó a su clímax en 2011, cuando ya se había duplicado la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, de 11 en 2006, a 23 en ese año, lo que afectó notablemente a la población civil y alteró la seguridad pública de forma alarmante.

Uno de los cuestionamientos frecuentes a la militarización o semimilitarización de los cuerpos policíacos consiste en afirmar que si no hay un intenso trabajo de educación basado en los derechos humanos, lo que se logra es una policía profesional, pero con una elevada probabilidad de que utilice desproporcionadamente la fuerza y, con ello, se produzcan violaciones a los derechos humanos. Es preciso tener en cuenta además que puede aumentar el nivel de impunidad, que en México es de los más altos del mundo, pues sólo el 3 por ciento de los delitos registrados terminan en una sentencia penal, por lo que el índice de impunidad es de 97 por ciento.¹⁷

La principal razón de por qué se mantiene la impunidad y la incapacidad del gobierno para otorgar justicia a la población, Mariclaire Acosta la ubica en un “legado autoritario” en las estructuras del Estado, principalmente en las áreas de seguridad, justicia y militares. Esto ha llevado a la expansión de los “estados de excepción” no declarados, pero vigentes en la práctica, por la sistemática presencia de fuerzas militares en zonas del país donde se aplican las estrategias de combate al narcotráfico. Así, la presencia semipermanente de las Fuerzas Armadas en el resguardo del orden público desde hace casi veinte años ocasiona que éstas actúen sin controles efectivos, lo que favorece la posibilidad de que se produzcan violaciones a los derechos humanos, precisamente porque operan con impunidad, como producto que son de las instituciones de seguridad conformadas durante el siglo xx, propias de un sistema político no democrático.¹⁸

Investigadores del CIDE elaboraron un “índice de letalidad” que indica que, en combate, se observa gran superioridad de las fuerzas armadas frente a las células criminales, lo que lleva a la hipótesis de que las bajas entre el bando criminal fueron en realidad ejecuciones extrajudiciales.¹⁹

MANDO ÚNICO O MIXTO

En México, desde 2006, diversos analistas han planteado la disolución de los cuerpos de policías municipales para construir “mandos únicos” estatales como camino a la profesionalización y a la construcción de capacidades para controlar al crimen organizado y de alto impacto. También se les conoce como “mandos mixtos”. El problema es qué hacer con aquellos cuerpos policíacos que se ubican en el nivel intermedio. O sea, en las grandes ciudades del país, en donde históricamente se han conformado algunas policías con tamaño y capacidades propias de una corporación profesional. Si observamos el panorama demográfico de las grandes urbes nacionales, advertimos que las corporaciones policíacas en su seno no son fácilmente sustituibles por mandos supramunicipales.

¹⁶ Eduardo Guerrero, “Cómo reducir la violencia en México”, *Nexos*, núm. 395, noviembre de 2010, en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=13997>>.

¹⁷ Mariclaire Acosta, *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2011, p. 52.

¹⁸ *Ibid.*, p. 70.

¹⁹ Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, *Nexos*, julio de 2015, en: <www.nexos.com.mx/?p=25468>.

De esta manera, en México la problemática se incrementa porque existe una especie de “modelo híbrido” de policía, donde coexisten la Policía Federal, explícitamente creada y fundada en 1999 para hacer frente a una delincuencia cada vez más peligrosa y organizada, a la cual las corporaciones municipales no tenían capacidades reales de contener; las policías de investigación federales (al interior de la Policía Federal y en la Procuraduría General de la República); las policías estatales (de investigación judicial y de prevención); y las municipales, para la contención de los delitos del crimen no organizado ni de alto impacto. Estas policías responden a cuatro funciones:

- Represión del delito
- Mantenimiento del orden
- Auxilio y asistencia social
- Prevención del delito²⁰

Entre los problemas que afectan la estructura de las corporaciones están su dispersión geográfica, pues el 90.3 por ciento de las policías del país pertenecen a corporaciones estatales y municipales (cifra para 2008). Sin embargo, de los 2,454 municipios, 418 no cuentan con policía; y en más de 1,200 las corporaciones tienen menos de veinte elementos. La cuarta parte de las policías municipales se concentra en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se sitúan en 16 estados de la República. Además, estas corporaciones tienen “doctrina” de policía preventiva, para hacer frente a delitos comunes de bajo impacto en las calles.

La Policía Federal se constituyó para dar salida a estos problemas. Su crecimiento desde 1999 no logró responder al desafío de enfrentar al crimen organizado, pero colabora en el esfuerzo. En 2006 contaba con aproximadamente siete mil efectivos. Hacia 2010 logró tener más de 35 mil miembros, integrados en seis divisiones: Fuerzas Federales; Seguridad Regional; Inteligencia; Investigación; Científica, y Antidrogas.²¹ En el gobierno de Enrique Peña Nieto se agregó la séptima división, la Gendarmería. Este esfuerzo no ha logrado evitar el avance de los grupos criminales del narcotráfico que alteran notablemente la seguridad pública, por lo que se debió reforzar con las Fuerzas Armadas mediante una estrategia de “militarización” descrita en páginas anteriores. En México este fenómeno ha sido gradual, y se ha implementado de forma creciente desde el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), con gran cantidad de reformas legales.

Esta estrategia menosprecia las potencialidades de las policías municipales, aun cuando muchas de ellas se desempeñen de forma exitosa en muchas ciudades del país. Entre otros factores están la corrupción y la débil profesionalización, los salarios bajos, y estructuras basadas en liderazgos y lealtades personales, así como la politización, pues las corporaciones están sujetas a los cambios políticos cada tres años en los municipios. Aunque lo más importante es que la baja profesionalización, el casi nulo entrenamiento, y el armamento sencillo, de escaso poder de fuego, lleva a que los grupos criminales organizados tengan mucho mayor capacidad de combate que las propias policías municipales, sobre todo en poblados rurales y ciudades medianas y pequeñas, lo que facilita la cooptación forzosa de sus integrantes por temor y por la debilidad en cuanto a capacidad comparada con las bandas delincuenciales. El principal problema con el planteamiento generalizador del análisis de las deficiencias de las policías municipales es que se sostiene en la realidad de las más chicas, débiles presupuestalmente y de aquéllas ubicadas en zonas rurales. Esto deriva en que no se tome en cuenta a los cuerpos municipales ubicados en ciudades grandes, por ejemplo, las once ciudades con más de un millón de habitantes (Cuadro 1), que tienen un proceso de profesionalización y modernización similar al modelo profesional planteado en la propuesta de “mando único” desde el poder federal.

²⁰ Octavio Rodríguez Ferreira, “La Policía Federal y el nuevo modelo de policía: análisis legislativo y consideraciones generales”, en David Arellano y Juan Salgado (coords.), *Policía Federal: una nueva institución para México*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social-Secretaría de Seguridad Pública, Ciudad de México, 2012, p. 14.

²¹ Juan Salgado y Miguel Quintana, “Construcción de las capacidades institucionales de la Policía Federal”, en *ibid.*, p. 74.

La corporación policiaca más grande de México es la del Distrito Federal. Ésta cuenta con noventa mil integrantes, aproximadamente un policía por cada mil habitantes. Según el secretario de Gobierno del Distrito Federal, Juan José García Ochoa: “Es cuestión de hacer cuentas, pero estimamos que andará en alrededor de mil ciudadanos por cada policía, relación que pone a esta capital por encima de cualquier otro territorio del país. Pero no es sólo por tener el mayor número de policías, sino que se tiene una estrategia muy definida, sistema de videovigilancia y acercamiento con los vecinos en materia de seguridad pública”.²²

La policía de la Ciudad de México opera de forma real bajo el esquema de *mando único*, debido a que no tiene municipios, sino delegaciones, que no pueden tener su policía de forma autónoma. Este modelo es el que implícitamente se quiere implementar en todo el país. El problema es que la realidad socioeconómica, territorial y política de la Ciudad de México es distinta al resto de la nación, lo que hace difícil exportar su modelo policiaco, sobre todo a ciudades de menos de un millón de habitantes, poblados rurales y comunidades indígenas. Además, esto no obsta para que la ciudad también tenga graves problemas de seguridad no resueltos.²³ Entre los más relevantes están la corrupción endémica; la existencia de “hermandades” (mafias de comandantes que controlan la corporación); una imagen muy devaluada del policía sobre sí mismo; y estadísticas de criminalidad que carecen de cálculos reales sobre las “cifras negras” de los delitos, por lo cual los números oficiales desvirtúan la realidad del crimen en la gran urbe.²⁴

LOS PARADIGMAS POLICIACOS:

ENTRE LA MILITARIZACIÓN Y LA MANO DURA

VIS A VIS LA PREVENCIÓN Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Respecto de la estructura de los cuerpos de policías municipales, estadísticas proporcionadas por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec), el estado de la Fuerza en el país es de 351 mil 567 uniformados estatales y locales a mediados de 2015. La Setec debe capacitar a este universo de policías para adaptarse al cambio constitucional que introduce los juicios orales.²⁵ Se estima que este organismo es el encargado de vincular el nuevo sistema de justicia penal con las corporaciones policiacas. El desarrollo hacia mediados de 2015 era el siguiente: seis estados ya aplicaban el nuevo sistema al 100 por ciento, mientras que 25 y el Distrito Federal lo hacían de forma parcial, teniendo en cuenta que la misma Setec estima que el personal del sistema judicial y policiaco no tienen la capacitación para aplicarlo con eficacia, además de la gran deficiencia en la disponibilidad de recursos.²⁶

Así, la guerra contra las drogas le dio prioridad a la *mano dura*, en detrimento de los conceptos de seguridad ciudadana, poniendo a los derechos humanos en segundo lugar (contra la prioridad que les otorga la Constitución, al incluirlos en el Artículo Primero). De esta manera, al desplegar la mano dura, el gobierno federal optó por la persecución de muchos delitos que antes eran “tolerados” para no alterar el orden y la paz social. Así, perseguir el delito se volvió un tema confuso, pues se determinó la persecución a toda costa, lo que modificó los equilibrios entre militares, policías y ciudadanía.

²² Entrevista con Juan José García Ochoa, “Vigilan 90 mil policías el D. F.”, en *La Jornada*, 29 de enero de 2013.

²³ Arturo Alvarado, *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, El Colegio de México, Ciudad de México, 2012.

²⁴ Elena Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ciudad de México, 2009. Véanse en particular los capítulos: “Las debilidades de la fuerza pública de la Ciudad de México”, pp. 53-74; e “Imagen y autoimagen de la Policía en la Ciudad de México”, pp. 75-92.

²⁵ *Reforma*, “Debilitan los policías los juicios orales”, Ciudad de México, 23 de agosto de 2015.

²⁶ *Reforma*, “Retrasan fondo para la oralidad”, 27 de agosto de 2015. Declaraciones de la secretaria técnica de la Setec, María de los Ángeles Fromow.

De esta forma, poco a poco se fue configurando una especie de “acorralamiento” y “estigmatización” de las policías municipales, por una supuesta incapacidad para profesionalizarse y obtener capacidades para combatir al delito de alto impacto del narcotráfico. Así, en el gobierno federal se expandió la idea de construir un “Nuevo Modelo Policial”, que sólo contemplaba y le otorgaba capacidades a la Policía Federal, y a corporaciones grandes como la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Este “nuevo modelo” se basaba en la investigación científica de los delitos y en la inteligencia policial. Sus bases son:²⁷

- Terminar con la división entre policías preventivas y de combate criminal
- Conferir a las policías preventivas facultades de investigación
- Transitar del modelo reactivo de policía a uno basado en la inteligencia
- Generar de forma homogénea los insumos clave de información criminal que requieren los procesos de inteligencia policial
- Modificar el marco normativo para adaptar la acción policiaca con el sistema penal
- Fortalecer las estructuras de la Policía Federal.

Este “nuevo modelo” se contradice con la Constitución, en cuanto supone la imposibilidad de que sea desplegado por las policías municipales, además de que aleja la doctrina policiaca de los conceptos de “seguridad ciudadana”, más cercanos a la filosofía garantista de la Carta Magna mexicana. El 27 de noviembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto propuso diez medidas para implementar una profunda reforma policiaca, en lo que se considera como su Plan de Legalidad y Justicia.²⁸

Primera: La Ley contra la Infiltración del Crimen Organizado, la cual establecerá que la Federación asuma el control de los servicios municipales o se disuelva un ayuntamiento cuando existan indicios de que está involucrado con la delincuencia organizada;

Segunda: Se redefinirán las competencias de cada autoridad de cara al delito;

Tercera: Creación obligatoria de las policías estatales únicas, por lo cual se elaborará un nuevo modelo policiaco en 32 grupos sólidos;

Cuarta: Se acelerará el establecimiento de un número telefónico único para emergencias, a nivel nacional, que permitirá a los mexicanos contar con un medio eficaz para pedir auxilio en casos de urgencia. Se buscará que este número sea el 911 por ser el más reconocido a nivel mundial;

Quinta: Formar un registro de clave única de identidad, para facilitar los trámites;

Sexta: El gabinete de seguridad implementará un operativo especial en la zona de Tierra Caliente, en los estados de Michoacán y Guerrero;

Séptima: Enviará, en el próximo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, una amplia agenda de reformas para mejorar la justicia cotidiana;

Octava: Fortalecerá los instrumentos para proteger los derechos humanos, detallando acciones contra la tortura y las desapariciones forzadas, e impulsando la localización de personas. Se fortalecerán los protocolos y procedimientos para que en casos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, las investigaciones sean oportunas, exhaustivas e imparciales. Se establecerán indicadores adicionales en materia de derechos humanos, en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y organizaciones de la sociedad civil;

Novena: Promoverá la pronta aprobación de las diversas leyes y reformas para combatir la corrupción;

Décima: Se fortalecerán los principios del gobierno abierto en la Administración Pública Federal. En este marco, instruyó a la Secretaría de la Función Pública a desarrollar un portal de información sobre los proveedores y contratistas de toda la Administración Pública Federal.

²⁷ Genaro García Luna, *Para entender el Nuevo Modelo de Seguridad para México*, Nostra, Ciudad de México, 2011, p. 24.

²⁸ *Excélsior*, “Conoce las diez medidas que anunció EPN en materia de justicia”, 27 de noviembre de 2014. Esta propuesta se sometió a la Cámara de Diputados en la Legislatura que inició el primero de septiembre de 2015.

Estas medidas las postuló el presidente a raíz de la grave crisis de derechos humanos producto de la muerte de 43 estudiantes en Iguala, donde la responsabilidad se le atribuye al alcalde de la ciudad y a la complicidad de la Policía Municipal con el grupo criminal conocido como “Guerreros Unidos” en el estado de Guerrero. Este planteamiento supone que la grave crisis de seguridad pública existente en los estados de Michoacán, Guerrero y Tamaulipas es potencialmente similar en otras entidades del país, lo que no necesariamente es real. Por ello, el diagnóstico del presidente se desprende del “peor escenario”, y no analiza la diversidad de realidades y los distintos niveles de profesionalización existentes en otros estados y municipios.

En otras palabras, la impunidad y las violaciones a los derechos humanos, si bien son un grave problema en México, no están causadas por las estructuras policiacas en sí mismas, sino por deficiencias en las instituciones de impartición de justicia y por el abuso de autoridad de los mandos políticos. En este sentido, los cuerpos policiacos municipales son un reflejo de las estructuras de las cuales dependen, como son los presidentes municipales, y de éstos deriva su profesionalidad o, por el contrario, el nivel de corrupción y sus deficiencias.

De esta manera, en México se está consolidando la tendencia de la militarización y la mano dura, que se observa en el desarrollo de las fuerzas federales, en detrimento de los esquemas de prevención que impulsen el paradigma de la seguridad ciudadana. Este último sólo es posible con policías profesionales de “proximidad social”, que conozcan la localidad donde operan, sus problemas y a sus pobladores.

SEGURIDAD PÚBLICA, JUSTICIA PENAL Y NIVEL DE CRIMINALIDAD

Una de las mayores incongruencias del sistema institucional mexicano es que tiene divididas en el seno del Estado tres funciones que están íntimamente vinculadas: la seguridad pública, el sistema de impartición de justicia y el combate al crimen. Los tres niveles, en las estructuras que los involucran, están penetrados por la corrupción en su *modus operandi* cotidiano. A ello se le agregan las débiles capacidades de las policías de investigación, tanto en inteligencia como en capacitación de investigación criminalística. La corrupción tiene distintas modalidades que van desde la aceptación de dinero; los desvíos de recursos públicos; la intervención en procesos judiciales; el tráfico de influencias, etcétera.²⁹ Debido a la presencia de la corrupción es que tanto la criminalidad común como la organizada logran penetrar las diversas estructuras de gobierno con facilidad. Esto perjudica directamente a la población y expande la violencia, pues la modalidad de acción del crimen organizado es precisamente atemorizar a las organizaciones criminales competidoras, a los funcionarios del Estado que los combaten y a la población que vive en lugares de alta incidencia de actividades criminales.³⁰ La penetración del crimen en estructuras de gobierno dificulta la acción policiaca, pues los tomadores de decisiones pueden ordenar la inmovilización de las fuerzas de policía o, incluso, en casos extremos, la coparticipación, como sucedió en diversos municipios de Michoacán, Tamaulipas y Guerrero.

En junio de 2008 entró en vigor la “Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia”, que modificó de manera sustancial diez artículos de la Carta Magna. Se pasará gradualmente de un modelo inquisitivo a uno acusatorio de justicia penal, de acuerdo con los principios de derechos humanos que se incluyen en el Artículo Primero de la misma. La sustancia de esta reforma es transitar hacia juicios orales para acelerar la administración de la justicia. Se diseñó un pro-

²⁹ Cristina Rojas Rodríguez, “Corrupción: eje fundamental sobre el que descansan las formas de crimen organizado”, en: <<http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/123101artprin1.html>>, consultado el 30 de mayo del 2011.

³⁰ John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Random House, Ciudad de México, 2014, p. 275.

grama para llegar a junio de 2016 como fecha definitiva para que los 32 estados pusieran en práctica la reforma.³¹

El sistema de justicia penal acusatorio oral se fundamenta en el predominio de los derechos esenciales de las víctimas y las personas imputadas, creando nuevas figuras y mecanismos procesales, como los servicios previos al juicio; los medios alternativos de resolución de controversias; las suspensiones condicionales del proceso a prueba; y los procedimientos especiales. Todo lo anterior debe traducirse, con la reforma, en mayor transparencia y eficiencia, a un menor costo en recursos públicos, reducción del tiempo del proceso y menor erogación para las partes implicadas en el conflicto penal.

La parte nuclear de la reforma se centra en el principio de presunción de inocencia (Artículo 20 constitucional), donde se establecen los derechos de las personas víctimas e imputadas de delito. También se incluyen elementos como la reparación del daño, la seguridad personal de los acusados y el resguardo de su identidad y de sus datos personales.³²

Uno de los problemas principales de la reforma es la falta de capacitación policiaca para adecuarse a sus preceptos. Ello se debe a que en México la mayoría de los delincuentes son capturados “en flagrancia”, donde generalmente es un oficial quien los detiene. Sin embargo, el mismo policía no tiene entrenamiento para resguardar las pruebas y la escena del crimen, lo cual muchas veces deriva en juicios deficientes. Para el efecto, la Policía Federal, en sus acciones de capacitación ha implementado cursos para preparar a sus integrantes en la materia de juicios orales.

El problema con los juicios orales es que responderán, en teoría, a actos realizados por la criminalidad asociada con delitos comunes, pero cuando la seguridad de la población principalmente está afectada por delitos de alto impacto en muchas regiones del país, exponer tanto a los policías como a los ciudadanos-víctimas, *cara a cara*, con los miembros de organizaciones criminales organizadas, puede ser muy peligroso. Este dilema no está resuelto en la reforma penal. Además, el país registra una crisis de derechos humanos, donde un ciudadano, cuando ha sido víctima de un delito realizado por un funcionario público, lo ha sido también de un agravio de derechos humanos. Ante ello los jueces, debido a las prácticas de impunidad, tendrían la tendencia de favorecer a la autoridad y no al ciudadano.

Desde 2015, en México las instituciones de seguridad del Estado en los tres niveles de gobierno viven diferentes desafíos. Existen cuestionamientos sobre violaciones de derechos humanos; y se duda de su integridad, pues constantemente aparece información sobre vínculos de policías con organizaciones criminales. En el nivel federal también quedó en evidencia una crisis desde el escape a inicios del mes de julio de ese año del criminal “El Chapo” Guzmán del penal del Altiplano, ubicado en el Estado de México, debido a que si el delincuente más poderoso del país se puede escapar del que hipotéticamente es el lugar más resguardado, significa que no hay autoridad que no sea potencialmente corrupta. Un dato muy importante es que la recaptura del capo el 8 de enero de 2016, realizada en su etapa final por integrantes de la Policía Federal, demostró las capacidades profesionales de esta última, además de que vale la pena mencionar que los policías federales involucrados no respondieron a la oferta de corrupción realizada por el líder criminal.³³

³¹ Opinión de José Ramón Cossío, “La incierta reforma penal”, en *El Universal*, Ciudad de México, 22 de febrero de 2011.

³² “Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo)”, Ciudad de México, 18 de junio de 2008, en <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>>.

³³ Véase: <<http://narcodata.animalpolitico.com/recaptura-chapo-guzman/>>, 8 de enero de 2016.

CONCLUSIONES

El paradigma de la seguridad pública y ciudadana en México oscila entre seis modelos policiacos:

Modelo 1: Militarización directa de los cuerpos de seguridad pública, mandos, comandantes y efectivos. Está basado en la “contención del delito”, empleando la fuerza estratégica del Estado. Implica la aceleración de los “mandos únicos” y/o “mixtos” y que éstos sean comandados en su mayoría por militares en activo o en retiro. Incluye el despliegue de efectivos militares en estados con altos niveles de presencia del crimen organizado, por ejemplo en Michoacán de 2013 a 2016. Un ejemplo de este paradigma se desarrolló en Veracruz con éxito, implementado por la Secretaría de Marina, para contener la elevada presencia de Los Zetas, entre 2009 y 2012. Este modelo conlleva riesgos de violaciones a los derechos humanos.³⁴

Modelo 2: Militarización y/o profesionalización a nivel de doctrina policiaca y educativa, con mandos policiacos y/o militares. Los efectivos serían policías civiles, pero semimilitarizados en doctrina y entrenamiento, desarrollando mandos únicos (o mixtos) estatales, e incluso municipales, también militares, sobre todo en ciudades muy pobladas. Esta modalidad se ha implementado en muchos estados y ciudades, con éxitos y fracasos según las circunstancias, desde los años noventa. Un ejemplo de fracaso fue la militarización de la policía en Iztapalapa, Distrito Federal, en 1996-1997. Casos exitosos se han desarrollado en Tijuana, Ciudad Juárez y en el estado de Nuevo León, particularmente en la ciudad de Monterrey, ante la violencia del grupo de Los Zetas. Este modelo se basa en la construcción de una “Fuerza Civil” a nivel municipal.³⁵ Es clave para el éxito de este modelo el desarrollo profesional de la Policía Federal, como ha venido sucediendo.

Modelo 3: Profesionalización de los cuerpos policiacos; “mandos únicos” en algunos estados con elevada crisis de seguridad (como Morelos); mandos unificados con comandantes policiacos no militares, pero con elevada profesionalización. El ejemplo exitoso es la Ciudad de México, que cuenta con un “mando único” y 16 mandos territoriales. Esta propuesta se adapta al planteamiento del presidente Enrique Peña Nieto de noviembre de 2014. Donde se ha comenzado a instrumentar ya recibe grandes cantidades de recursos financieros para sus centros de Comando y Control y para capacitación. Es el caso del C-5 del estado de Morelos a partir de 2013.

Modelo 4: Profesionalización de los cuerpos policiacos municipales, sin subordinación a “mando único”, pero con cooperación con la Federación (tanto con la Policía Federal, como con las Fuerzas Armadas), con los gobiernos estatales y con otros municipios, principalmente los vecinos. Este nivel desarrolla doctrinas mixtas o híbridas, tanto de contención en algunas de sus unidades (por ejemplo, antimotines), como de impulso de la inteligencia como herramienta para emplearse en la acción policiaca. También este modelo híbrido contiene elementos de la doctrina de la prevención, y se impregna de las ideas de la seguridad ciudadana y de los derechos humanos, sin escatimar la eficiencia policiaca. Se cuenta con academias de formación policial, y se acepta e incorpora la presencia de consejos ciudadanos que tienen un rol de cooperación y de supervisión. Reciben elevados montos de recursos federales para su profesionalización. Ejemplos de este modelo se han desarrollado en ciudades de más de un millón de habitantes, como León, Tijuana y Ciudad Juárez.

Modelo 5. Desarrollo de policías comunitarias. Predomina en comunidades indígenas y rurales, por el alto índice de criminalidad común y organizada y de corrupción, o falta de control (vacío o deformación de las policías municipales y estatales, y en muchos casos se han dado vínculos directos con grupos del crimen organizado, como en Guerrero y Michoacán). Hay

³⁴ Carlos Silva, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez, “Uso y abuso de la fuerza letal por parte de las fuerzas federales en enfrentamientos con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, septiembre de 2011.

³⁵ Este modelo se ha intentado replicar en otros estados, como por ejemplo, en Coahuila. Véase: <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/coahuila-replicara-en-2016-el-modelo-de-fuerza-civil-de-nuevo-leon.html>>; y <<http://elhorizonte.mx/periodico/mas-noticias/580315>>.

localidades en Guerrero, Michoacán y Oaxaca que han desarrollado este modelo como opción. Éste no es colaborativo, no es profesionalizante, pero sí incluye una elevada participación de los habitantes. Sus mandos se eligen de forma “democrática” mediante asambleas. Los policías no están armados en la mayoría de los casos, o su armamento es precario, pero impiden la libre circulación de personas ajenas a las poblaciones. El caso más conocido es el del poblado de Cherán, en Michoacán. En estados de alta densidad de comunidades indígenas, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, estas policías se basan en leyes que reconocen los “usos y costumbres” del lugar. Estos cuerpos policiacos no son reconocidos por los gobiernos federal y estatales, y en ocasiones el primero ha buscado su disolución, con éxitos y fracasos en este esfuerzo.

Modelo 6: Desarrollo de grupos paramilitares de autodefensa. Esta opción tiene larga historia en México, a nivel microcomunitario rural. Sin embargo, en el estado de Michoacán, desde 2012 se desarrollaron como medida de defensa ante la incapacidad de los gobiernos federal y estatal de proteger a la población ante la presencia abrumadora de La Familia Michoacana y de Los Caballeros Templarios. Significa la aparición de “gobiernos colapsados” ante la presencia criminal, y “fallidos” en los niveles municipal y estatal. Están cooptados y corrompidos por el crimen organizado. Las “autodefensas” lanzaron su “ofensiva” militar en enero de 2013 con un gran poder de fuego, e incluso sus integrantes mostraron entrenamiento y capacidades castrenses. Su acción en un inicio fue positiva para cambiar la correlación de fuerzas contra los grupos criminales. La calidad de su armamento significó un gran desafío para las fuerzas gubernamentales. Una de las estrategias del Estado es su cooptación e institucionalización. Para los gobiernos federal y estatal, en Michoacán la estrategia es la disolución gradual, recuperar la presencia de la Policía Federal, y reconstruir las policías estatal y municipales.

Estos seis modelos de organización de la seguridad pública representan la complejidad del resguardo del orden público en México. Dirigir hacia los extremos (modelos 1 o 6) la organización policial deriva en graves conflictos. En el caso del modelo 1, ni el Ejército ni la Armada están dispuestos, como instituciones de defensa y seguridad nacional, a desviar sus misiones principales de forma permanente, por lo que el esquema de su presencia es la cooperación y la coadyuvancia, de preferencia en ciudades o territorios rurales de alta incidencia de organizaciones criminales, donde las policías municipales o estatales han perdido el control. El extremo de formación de grupos paramilitares altamente equipados (modelo 6) es muy peligroso tanto para la población, como por lo que significa la pérdida de control del Estado sobre los territorios donde operan. En este caso la ausencia del *Estado de derecho* es casi total.

Una de las razones que explican por qué las Fuerzas Armadas han intensificado su presencia en casi todo el territorio nacional es la falta de responsabilidad de los gobernantes en las escalas estatal y municipal, a los cuales se les facilita “solicitar” al gobierno federal el despliegue de efectivos militares en vez de asumir el compromiso de construir verdaderos cuerpos policiacos profesionales, sean estatales o municipales. Ello implicaría una etapa de transición, donde los militares participen temporalmente en el resguardo de la seguridad pública, pero a la par colaboran en la profesionalización policiaca estatal e incluso municipal. Sólo así se podrían retirar a sus funciones básicas de defensa.

Se puede concluir que no hay consenso en el seno del gobierno federal, ni conciencia en muchos gobiernos estatales y municipales, del peligro de radicalizar las salidas en favor de la acción de las Fuerzas Armadas (modelo 1), o que el cansancio de la población conduzca a la autogestión en seguridad (modelos 5 o 6). En otras palabras, no está claro si se quieren “militares con dedicación policiaca”, o “policías con formación y estructura militar”. Tampoco está claro en las estructuras gubernamentales el nivel de profundidad que se espera de la participación de la población, que puede variar entre tener un grado aceptable de presencia colaborativa (modelo 4), y correr el riesgo de la autogestión en seguridad (modelos 5 o 6). Estas dos últimas opciones debilitan la soberanía del Estado en su conjunto y se podría hablar de “Estado incapaz” en materia de seguridad, donde toman el control de ella directamente, o bien los militares o bien

la población. En muchos países donde se han desarrollado cuerpos nacionales profesionales de policía, como Chile, Argentina, Colombia, España, Francia o Italia, el modelo 2 es la mejor opción, incluso para sustituir a las Fuerzas Armadas. En el caso de México, se concentra el esfuerzo en el desarrollo de las capacidades de la Policía Federal.