

# Políticas públicas, policía municipal y violencia: El caso de Ciudad Juárez, México (2008-2012)<sup>1</sup>

*Public policies, county police and violence: The case of Ciudad Juarez, Mexico (2008-2012)*

Abraham Paniagua Vázquez 

Universidad Autónoma de Chihuahua-México, [abrahampaniagua@hotmail.com](mailto:abrahampaniagua@hotmail.com)

ACCESO  ABIERTO

**Cómo citar:** Paniagua, A. (2020). Políticas públicas, policía municipal y violencia: El caso de Ciudad Juárez, México (2008-2012). *Palobra*, 20(1), 75-95.  
<https://doi.org/10.32997/2346-2884-vol.20-num.1-2020-3226>

**Recibido:** 23 de marzo de 2020.

**Aprobado:** 21 de mayo de 2020.

**Editora:** Rosario Blanco Bello. Universidad de Cartagena-Colombia.

**Tipología IBN Publindex:**  
Artículo de Investigación Científica.

**Copyright:** © 2020. Paniagua, A. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



## RESUMEN

La irrupción de la crisis de seguridad que azota Latinoamérica en general y a México en particular coloca a las policías como factor clave en las estrategias públicas por reestablecer el orden. De esta forma, los distintos gobiernos detectan que la inseguridad es una buena justificación para emprender reformas a las instancias policíacas, que son percibidas por la sociedad como parte del problema. Ante este escenario, el objetivo de esta investigación es analizar el desarrollo de la reforma policial en la Secretaría de Seguridad Pública de Ciudad Juárez, México, una metrópoli que ha sido lacerada por la insurgencia criminal promovida por los cárteles de narcotraficantes. Se recurrió a la estrategia metodológica cualitativa a través del método de revisión documental.

**Palabras clave:** Policía democrática; reforma policial; Ciudad Juárez; violencia; seguridad; militarización.

## ABSTRACT

The emergence of the security crisis that plagues Latin America in general and Mexico in particular places the police as a key factor in strategies to reestablish public order. Thus, the various governments detected that insecurity is a good justification for reform of the police authorities who are perceived by society as part of the problem. Given this scenario, the objective of this research is to analyze the development of police reform in the Ministry of Public Safety of Ciudad Juarez, Mexico, a city that has been lacerated by the criminal insurgency promoted by the drug cartels. The qualitative methodological strategy was used through the method of documentary review.

**Keywords:** democratic police; police reform; Ciudad Juárez; violence; security; militarization.

<sup>1</sup> El artículo es parte del proyecto de investigación "Análisis de la trayectoria de la Secretaría de Seguridad Pública en el Municipio de Juárez (2010-2018)".

## INTRODUCCIÓN

La inseguridad pública irrumpe en Latinoamérica como un problema central. Ante esta coyuntura los distintos niveles de gobierno desarrollan políticas represivas y de prevención, incrementan notoriamente sus presupuestos destinados a la lucha contra el crimen, acuerdan iniciativas de cooperación internacional y emprenden reformas a instituciones responsables de procurar justicia y brindar seguridad. Sin embargo, salvo excepciones regionales, los índices delictivos tienden a incrementarse y a lacerar intereses colectivos, entonces, la seguridad se convierte en una de las principales exigencias de las sociedades latinoamericanas.

En México la inseguridad ha alcanzado niveles sin precedentes, a partir de la declaratoria de guerra al crimen organizado de parte del Estado mexicano en el año 2006. El país encara una severa crisis de seguridad pública y la proliferación de peligrosos grupos de criminales cuyo *modus operandi* se caracteriza por ser transnacional. Al respecto, se ha vuelto un lugar común afirmar que las células pertenecientes al crimen organizado han diversificado sus operaciones llegando a abarcar el tráfico de armas, el lavado de dinero, el secuestro, la extorsión y por supuesto el comercio ilícito de drogas, que generan a la vez ilegalidad, corrupción e impunidad que sirven de incentivo para generar los alarmantes índices de actividades delictivas.

Ciudad Juárez también ha sufrido de las consecuencias generadas por las actividades criminales; en este entorno, a la Policía Municipal se le relacionó como una de las causas de la crisis de inseguridad, además percibida socialmente como transgresora de los derechos humanos, ineficiente y en general mal calificada. Los problemas estructurales de las dependencias responsables del orden público, aunado a la insurgencia criminal y a los elevados indicadores de violencia, propiciaron que el gobierno federal con asistencia de los estatales y municipales comenzara en el año 2008 lo que en el ámbito académico se le conoce como la “reforma policial”.

El objetivo principal del presente trabajo es analizar el desarrollo de la reforma policial en la Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Juárez. La investigación se orientó a conocer los avances y retrocesos del proceso emprendido por el gobierno federal, pero considerando al gobierno local como principal ejecutor.

La pregunta general que guio nuestra investigación y que pretendimos responder fue la siguiente: ¿cómo se ha desarrollado el proceso de reforma policial en la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Juárez en el período 2008-2012? De manera específica se pretendió responder a ¿qué elementos endógenos y exógenos influyeron en el desarrollo de la reforma policial?

La hipótesis de trabajo dicta que el contexto de violencia configuró la decisión gubernamental por incentivar la reforma policial. De otro modo, las consecuencias negativas sufridas por causa de la más importante etapa de inseguridad pública acontecida en la ciudad generaron alternativas de solución basadas en el rediseño de las fuerzas locales del orden.

### **1. Acercamiento conceptual a la Policía Democrática y a la Reforma Policial.**

Los estudios latinoamericanos sobre cuerpos policíacos se enmarcan en la democracia como sistema de gobierno. *Grosso modo*, la racionalidad que impera apuesta por que a gobiernos sólidos, transparentes y democráticos les corresponden cuerpos policíacos legítimos, eficientes, eficaces con respaldo social. En contraparte, los gobiernos autoritarios o democráticos con problemas estructurales generan fuerzas del orden que actúan contra la sociedad, en estado de impunidad y con nulos o pocos controles de rendición de cuentas. Las policías y los esfuerzos por mejorar su actuación se analizan como parte de las políticas de Estado, y sus problemas como resultado de las diversas trayectorias y productos del aparato burocrático. Al margen de las diferencias derivadas de su jurisdicción, alcance territorial, autoridad a la que responden, número de miembros y resultados, a la policía en este trabajo se le define como aquella institución pública que detenta el poder coercitivo y monopolístico de la fuerza física, utilizado en la regulación de las actividades individuales y grupales para mantener, acrecentar y/o restituir el orden público.

El desarrollo de la policía en un escenario democrático cobra importancia ya que es el órgano civil armado responsable de hacer cumplir el marco jurídico normativo de manera imparcial y en estricto respeto de los derechos humanos, sujeta a control, obligada a rendir cuentas para hacer más segura, agradable y cómoda la convivencia social (Haro, 2011; Varenik, 2005; Sotelo, 2000). Al ser parte del control estatal sobre la sociedad, es necesario que la función policial esté legitimada y para ello se requiere que de alguna manera todos los ciudadanos concuerden con la dependencia y sus fines. De lo anterior se desprende la afirmación de que el bienestar general producto del accionar policíaco es responsabilidad estatal y a su vez, es *conditio sine qua non* para un régimen catalogado como democrático.

La diferencia para la ciudadanía estriba entre desenvolverse en un estado represor o uno democrático que garantice la seguridad. El punto de equilibrio entre brindar seguridad democrática o represiva lo conforman, por un lado, el apego y cumplimiento al entramado legal estatal y por el otro, la legitimidad proporcionada a los cuerpos policíacos por la sociedad misma.

La seguridad es un requisito necesario para el desarrollo de la democracia, y garantizarla mediante instituciones creadas *ex profeso* como las policías es

atribución del Estado. Por ende, se afirma sobre la exigencia de contar con órganos de policías democráticas o *democratic policing* para la garantía de la seguridad integral (Miranda, 2009; Bayley, 2001).

Se ha debatido y escrito lo suficiente sobre las funciones y características que debe cumplir una policía democrática, de un recuento bibliográfico las podemos resumir en los siguientes rubros: a. transparencia y rendición de cuentas de manera horizontal, vertical, pública y abierta; b. trabajo con apego a lineamientos y con respeto a los derechos civiles y humanos; c. sometimiento de sus miembros a controles y evaluaciones que garanticen su accionar de manera sistemática; d. lograr la legitimación social con base a resultados, eficiencia y eficacia; e. participación ciudadana en las estrategias destinadas a prevenir delitos; f. reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones; g. enfocarse y dar prioridad a las necesidades de la ciudadanía; h. incentivar el cambio organizacional; i. incorporar la perspectiva de género; j. desvincularse de contexto electoral; k. ofrecer sus servicios a la colectividad y no a los titulares coyunturales del poder estatal; y, l. mostrar coordinación, cooperación y colaboración con otras instancias (Salgado y Treviño, 2009; Villalobos, 2007; Lahosa, 2007; Gabaldón, 2007; Walker, 2005; Bayley, 2001; López Portillo, 2000). A la par de lo anterior existe un consenso generalizado de que un órgano policial debe trascender el papel de herramienta oficial para el control social, de índole represivo y de uso político como brazo ejecutor del Estado.

Adoptar los criterios de la policía democrática puede contribuir al óptimo desarrollo de un ente público estigmatizado a lo largo del tiempo como poco confiable (Dammert y Bailey, 2005), órgano represor y encargado de velar por los intereses de las élites económicas y políticas más que por la generalidad, inmerso en problemas de corrupción, sospechas de actuar como protectores de grupos criminales (Moloeznik, Shrik y Suárez, 2011) y como copartícipe de actos y actividades ilícitas. Por otro lado, dedicarse a la profesión de policía significa desarrollarse en un empleo mal remunerado, con alta inestabilidad laboral y de alto riesgo, por lo que se ha convertido en una actividad temporal y secundaria (Haro, 2011). Policías modernas, profesionales y responsables, permitirían eliminar la percepción social prevaleciente y al mismo tiempo, generar un espacio digno para laborar.

La democratización de este ente público requiere fomentar nuevos tipos de relación comunidad-policía, ya que su naturaleza por buscar el bien común exige el respaldo social y, por consiguiente, no debe apartar sus objetivos de las necesidades comunales (Villalobos, 2007). De ahí la urgencia de asimilar por “democrática” una visión integral y multidimensional que parta de instrumentación de elementos científicos de la gestión policial (Salgado y Treviño, 2009), que incentive el establecimiento de programas preventivos menos violentos (Gabaldón, 2007), que incorpore a la mayoría de actores

posibles en entornos plurales y deliberativos, y que persiga como fin la reivindicación policíaca con la base social.

La búsqueda de la policía democrática ha llevado a varios países latinoamericanos a emprender ajustes a la estructura de sus fuerzas del orden y a los sistemas de procurar justicia, conocidos como la “reforma policial”<sup>2</sup> (Salgado y Treviño, 2009; Dammert y Zúñiga, 2007). Ante el aumento de la criminalidad, la desconfianza social hacia las policías, la corrupción y el uso desmedido de la fuerza pública, estos ajustes se han convertido en la principal respuesta de política pública en la región, que, a pesar de su centralidad, no garantizan *per se* la democratización, sobre todo cuando se enfrentan presiones de mostrar resultados eficaces de las políticas policiales en “términos de soluciones al problema de la seguridad (González, 2007).

Si bien es cierto que en cada país la reforma responde a distintas realidades, la experiencia latinoamericana permite identificar seis aspectos principales sobre los que se ahonda: 1. cambios doctrinarios; 2. mutaciones orgánicas-administrativas; 3. transformaciones funcionales y estratégico-operativas; 4. adecuaciones culturales; 5. diferenciación entre seguridad pública y ciudadana, entre policías represivas y preventivas, entre problemas locales y nacionales, y, entre policías militares y civiles; y, 6. incentivo al tránsito de policías autoritarias a democráticas (Pontón, 2007).

Lo anterior permite delimitar a la reforma en tres vertientes: por un lado las de índole endógeno como las transformaciones institucionales en marcos normativos y aspectos organizacionales destinados a la mayor eficiencia y eficacia de la función policial; así como cambios en las formas del ejercicio propio a las instituciones policíacas (Candina, 2005) por otro lado la vertiente exógena se circunscribe a las respuestas de la policía al control político y al respeto por los derechos civiles y humanos (Dammert, 2005).

Este proceso busca entre sus objetivos transformar a las policías en entes compatibles con el Estado de derecho, sobre todo en aquellos donde una parte significativa de la violencia social se le atribuye precisamente a la policía (Gabaldón, 2007). Por igual, se busca que durante la cotidianidad policíaca se privilegie el respeto a los derechos humanos. La reforma es también una respuesta estatal por proporcionar las habilidades y condiciones mínimas aceptables de servicio que permitan a los agentes cubrir las demandas masivas de seguridad (Bruce y Neild; 2005).

Las reformas a los cuerpos policíacos se promueven en escenarios de aumento generalizado de la inseguridad pública,<sup>3</sup> por presiones políticas, demandas

<sup>2</sup>En el plano operativo, las reformas en el ámbito se materializan en el modelo policial, entendido como: “...conjunto ordenado de normas, órganos, recursos –humanos, materiales y de otro tipo- y procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos” (Jar; 2000:14).

<sup>3</sup> El factor de inseguridad pública no garantiza por si solo el éxito de las reformas, por el contrario, se corre el riesgo de no ser viable, e incluso de ser descalificada por el público y por la propia corporación, como una distracción de la aplicación efectiva de la ley, en un momento en que se requiere el aumento de las capacidades operativas (Bayley, 2001).

sociales, como parte de las reformas al Estado, como plataforma de campañas electorales, por coyunturas internacionales, o en el caso de crisis y escándalos de corrupción. En general, estos esfuerzos reformistas corresponden a la consolidación o a la búsqueda de estados democráticos (Miranda, 2009; Carrión, 2007) que son impulsados desde el poder político en colaboración de la sociedad civil y en algunos casos como parte de programas de cooperación internacional (López Portillo, 2002).

La lógica gubernamental y el interés político por incentivar reformas a los sistemas policiales encuentra fundamento en el impacto positivo que generan entre la sociedad acciones destinadas a reducir hechos que causan violencia, como respuesta a la necesidad de la autoridad política de mantener el control y la gobernabilidad, en el incremento del nivel de aceptación de los gobiernos, el crecimiento económico y en el reconocimiento de la sociedad internacional (Costa y Neild, 2007).

La reforma policial, al ser una medida política, afecta los intereses de grupos al interior y exterior de la policía (Bayley, 2001) entonces, el éxito o fracaso de esta dependerá de los procesos de negociación que se realicen al interior de la dependencia y con los grupos de poder que ejercen influencia en su cotidianidad. Además de sortear obstáculos estructurales como la corta duración de las administraciones municipales, la infiltración del crimen organizado, la militarización de la seguridad pública y la tendencia a priorizar el equipamiento de los cuerpos policíacos antes de incentivar políticas de participación ciudadana en la prevención del delito (Salgado y Treviño, 2009) o garantizar la calidad de sus miembros. La trascendencia de estos obstáculos, aunados a las condiciones de creciente inseguridad, potencian las posiciones contrarreformistas obligando a los responsables a la modificación de las políticas públicas sobre la marcha (Haro, 2011; Costa y Neild, 2007).

A pesar de los esfuerzos por dar respuesta a la necesidad social sobre seguridad, la evidencia disponible concluye que los procesos de reforma institucional en la región latinoamericana han sido limitados e infructuosos, si bien se presentan avances, el control ciudadano y la responsabilidad democrática mantienen pendientes por cubrir. Las explicaciones rondan la parcialidad y fragilidad de las reformas, la dependencia que mantienen con liderazgos personales y en su caso, la falta de continuidad durante el relevo de administraciones públicas (Costa y Neild, 2007; Dammert y Bailey, 2005).

En su conjunto, las exigencias sociales, las presiones políticas, el debate continental, la emergencia de modelos policiales y las acciones de gobierno ejecutadas a favor de mejores policías configuran el paradigma de la nueva doctrina de seguridad que ha producido diversos resultados: creación de nuevas policías, nuevos modelos policiales, reformas fallidas, reformas parciales, reformas estructurales, contrarreformas, avances y retrocesos, o

inexistencia de reformas (Moloeznik, 2011; Salgado y Treviño, 2009; Alda y Beliz, 2007; Carrión, 2007; Briseño-León, 2007).

## **2. La reforma policial en México. Matices relevantes**

Como república federal y de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México, este país distribuye su estructura policial y de seguridad pública en los tres niveles de gobierno. Se encuentran policías municipal, estatal y federal, cada una con atribuciones y obligaciones específicas. Los tres niveles ejecutan funciones de policía preventiva (prevención del delito y proximidad social) pero solo a los dos últimos niveles de gobierno les corresponden tareas de policía judicial (investigación del crimen y delito previa solicitud de un juez o ministerio público) (Haro, 2011; Miranda, 2009). De acuerdo con la clasificación propuesta por José Rico (1998) México cuenta con una policía descentralizada, con jurisdicción limitada y compleja a causa de la multiplicación de los servicios que ofrece, con diferencias en lo que respecta a su organización, a las normas de reclutamiento, formación de su personal y al uso de los medios que disponen.

En México, una parte sustantiva de la justificación por la reforma policial fue la homologación a las actividades de aproximadamente 1.661 corporaciones de los tres niveles de gobierno con fines preventivos y de persecución del delito, con marcos normativos, metodológicos, procedimientos y protocolos diferentes, que han dado como resultado agentes y corporaciones con estándares de trabajo inferiores a los internacionales (García, 2006).

La multiplicidad de corporaciones ha generado una deficiente coordinación entre los tres niveles de gobierno, problema reflejado —entre otras cosas— en la centralización de recursos que acentúa las diferencias operativas entre las corporaciones municipales y las policías federales y estatales (Villalobos, 2007), entonces, un marco federalista que genere mejores resultados en la gestión de la seguridad y la justicia se posicionó como el segundo factor determinante para la reforma.

El tercer elemento clave para las acciones reformistas fue la operatividad policial y sus resultados. La emergencia del narcotráfico como detonador de violencia y criminalidad desnudó la realidad de las policías mexicanas, mal preparadas, con equipamiento inadecuado, sin vocación de servicio, infiltradas por las bandas criminales, sin estrategias claras dirigidas a contener la escalada delictiva, involucradas en escándalos de corrupción, perseguidas por el rechazo social y con una evidente descoordinación y desconfianza entre corporaciones de los distintos niveles de gobierno.

El reto que comprende dotar de seguridad a todos los ciudadanos exige un modelo de policía que integre por lo menos tres elementos: la persecución y solución de delitos producto del accionar del crimen organizado basado en

métodos de inteligencia; la atención a los problemas cotidianos mediante la prevención del delito; y, garantizar el orden social mediante la represión solo en circunstancias excepcionales (Moloeznik, 2011).

Las reformas a los cuerpos de policía en México han sido impulsadas a través de diferentes espacios bajo la iniciativa del gobierno federal, buscando siempre la consolidación de un modelo unificado para mejorar las condiciones de inseguridad (Haro, 2011). La conformación del sistema de seguridad pública es producto de diversas reformas, de la que sobresale la llevada a cabo en 1994, entre sus aspectos más notables destacan la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Miranda, 2009) cuyas funciones son: a). establecer una política nacional de seguridad pública; b). integrar y coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la federación, estados y municipios con respeto a su ámbito de competencia; c). establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social; d). suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas; y, e). establecer los elementos que propicien la participación de la comunidad para la planeación de políticas y medidas concretas encaminadas a mejorar los servicios de seguridad pública.

La reforma de mediados de los noventa es el antecedente próximo a lo que se le ha hecho llamar el Sistema Integral de Desarrollo Policial (2009). La justificación jurídica la conforma la aprobación en el 2008 y la posterior publicación el 2 de enero de 2009, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta ley busca fijar las bases e instancias de coordinación entre la federación, los estados y los municipios para que todos se integren al Sistema Nacional de Seguridad Pública y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, concebido como la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia. Por su parte, el Sistema Integral de Desarrollo Policial establece nuevos lineamientos respecto a la actuación policíaca, reconoce los graves factores de descoordinación que imperan entre las policías de los distintos niveles de gobierno, así como la desvinculación entre las etapas de prevención, reacción e investigación, consideradas esenciales de un quehacer policial profesional. Ambos factores se manifiestan en la carencia de procedimientos sistemáticos de operación y manejo parcial de la información, lo que contribuye a generar y mantener importantes espacios que favorecen la comisión de delitos y la proliferación de grupos delictivos.

Como parte del Sistema Integral de Desarrollo Policial, el Nuevo Modelo Policial, perfiló el cambio estructural y de modelo operativo que realiza la Secretaría de Seguridad Pública Federal y que se pretendió como medida de homologación de las dependencias responsables del orden público en el país. El Nuevo Modelo Policial se expuso como el resultado de la reingeniería de procesos de los tres órdenes de gobierno bajo parámetros internacionales.

Enfaticó en la investigación científica para prevenir y combatir a la delincuencia, a partir de la generación de inteligencia. Fue parte de una concepción integral de la seguridad pública en la que se suman las funciones de prevención, investigación, reacción y homologación de procedimientos operativos para potenciar las capacidades del despliegue territorial de la policía. El Nuevo Modelo Policial incentivó la transformación de las corporaciones en el país, con el objetivo de contribuir a revertir la desconfianza ciudadana y mejorar los niveles de seguridad para toda la población (Secretaría de Seguridad Pública, 2009).

El marco jurídico-institucional señalado, si bien aceptó fallos históricos y pudo convertirse en un verdadero eje rector de las instancias policiales, se desarrolló entre los años más álgidos de la “guerra contra el narcotráfico”, iniciativa pública caracterizada por: 1. no reducir las manifestaciones violentas a pesar del uso intensivo de recursos; 2. anteponer las visiones tradicionales de seguridad a la seguridad ciudadana; 3. privilegiar el componente armado sobre la intervención social; 4. incremento importante de crímenes y delitos como asesinatos, secuestros y extorsiones, manejados como “daños colaterales”; 5. violación a los derechos humanos; 6. falta de consenso sobre la estrategia utilizada; y, 7. manejar al narcotráfico como problema de seguridad, no desde la perspectiva de la salud pública, la economía o la corrupción (Moloeznik, 2011; *Human Rights Watch*, 2011; Morales, 2011).

Aunado a lo anterior se sumó una propuesta de la Conferencia Nacional de Gobernadores, máximo órgano de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el sentido de desaparecer de *jure* a las policías municipales a favor de consolidar 32 dependencias estatales bajo un mando único y confiable apoyado por la Policía Federal (Diario Oficial de la Federación -DOF, 2010). La crítica señala esta medida como producto de generalizaciones, que no reconoció la diversidad de los cuerpos de seguridad municipales, promovida por la supuesta superioridad de la Policía Federal en detrimento de las locales, como intento de centralizar el poder de decisión en los gobernadores de los estados, ausencia de vinculación con la tendencia internacional de fortalecer a los gobiernos locales en la materia, en suma, el tránsito de un modelo de policía descentralizado a uno centralizado (Moloeznik, 2011; Moloeznik, Shrik y Suárez, 2011).

A pesar de los importantes incentivos por contar con un modelo policial que genere fuerzas del orden, competitivas, paralelo a su aprobación e incipiente ejecución, se presentó el fenómeno de la militarización de la seguridad pública. Al amparo de los problemas estructurales que atravesaron (atravesan) las policías, así como a su descrédito social, las fuerzas castrenses intervienen de manera directa en funciones realizadas por dependencias civiles que van desde el patrullaje urbano hasta la persecución e investigación de delitos, y en algunos casos pasando por el enfrentamiento armado contra

criminales (*Human Rights Watch*, 2011). Otro rasgo distintivo de la militarización es el nombramiento de personal castrense como directores o responsables de distintas secretarías de seguridad pública municipales y estatales, así como de operativos contra el narcotráfico en los que intervienen dependencias civiles y militares. Bajo esta perspectiva se ha vuelto un lugar común afirmar que la presencia militar en las calles es necesaria hasta contar con policías confiables.

El uso del ejército contra el narcotráfico no es reciente, las fuerzas armadas han venido realizando de manera permanente acciones para garantizar la seguridad interior como la interceptación de cargamentos de droga por las vías marítima, terrestre y aérea, así como la erradicación de cultivos de narcóticos (Moloeznik, 2005). La novedad estriba en el tipo de acciones ejecutadas, la cobertura territorial en el número de elementos destinados y en el desplazamiento de las policías locales de las tareas de seguridad pública.

Estas nuevas funciones del ejército implican que los efectivos se inmiscuyan en actividades para las que no fueron previamente capacitados, siendo así, la estrategia de seguridad implementada ha generado retrocesos en la garantía de los derechos humanos.<sup>4</sup> Los activistas internacionales de *Human Right Watch* (2011) documentaron actos de tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales en cinco estados de la República durante el período de estudio. En contraparte, las fuerzas armadas han coadyuvado en operaciones estratégicas que han dado como resultado la aprehensión, anulación o aniquilamiento de importantes líderes criminales.

En cuanto al trabajo relacionado directamente con las policías, el accionar del ejército levanta cuestionamientos en torno a la supeditación de las fuerzas civiles a las militares, creando un desequilibrio entre el poder civil y el castrense; la evidente descoordinación y desconfianza entre militares y policías civiles; así como a la impertinencia del uso del ejército en tareas de patrullaje y persecución a la delincuencia común. En el mejor de los casos, se reconoce que las fuerzas armadas endurecen y disciplinan a las policías, pero no las sustituyen ni las modernizan (Moloeznik, Shrik y Suárez, 2011). Si bien no es objetivo de esta investigación analizar el trabajo de las fuerzas castrenses en la lucha contra el narcotráfico, los buenos y malos resultados generados remiten a discusiones sobre la pertinencia del uso del ejército en tareas no propias y sobre la relación entre las fuerzas armadas, el gobierno y la sociedad.

### **3. El contexto del desarrollo de la Reforma Policial en Ciudad Juárez**

La propuesta y posterior desarrollo del Nuevo Modelo Policial en la ciudad se enmarcó en cuatro elementos que influyeron en la marcha del mismo: la

<sup>4</sup> Un ejemplo, durante el 2010, la Secretaría de la Defensa Nacional fue la institución que generó más quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos con 1,415, así como fue el ente público objeto de más recomendaciones con 22 (Herrera, 2011).

militarización de la seguridad pública juarense mediante la versión de los operativos u operaciones con la respectiva sumisión de la Policía Municipal a las fuerzas federales; el crecimiento desmedido del número de elementos bajo la justificación de la “Nueva Policía”; la propuesta del programa de Recuperación de Espacios Públicos basado en la Sectorización Policial; y, el financiamiento de \$ 601,259,266.70 (seiscientos un millones doscientos cincuenta y nueve mil doscientos sesenta y seis pesos 70/100) destinado a la Secretaría de Seguridad Pública mediante el Subsidio para la Seguridad de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal SUBSEMUN.

Le emergencia de la inusitada crisis de inseguridad pública que se presentó en el período en escrutinio generó entre otras alternativas de solución la ejecución del Operativo Conjunto Chihuahua, estrategia desarrollada desde el Gobierno Federal que en su etapa de mayor despliegue táctico llegó a requerir de aproximadamente 11.800 efectivos federales, tanto adscritos al ejército mexicano como a la Procuraduría General de la República y a la policía federal. El Operativo Conjunto Chihuahua inició el 27 de marzo del 2008 anunciado por los entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, el Gobernador del Estado José Reyes Baeza Terrazas, el secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván Galván, y el Procurador General de la República, Eduardo Medina Mora, entre otros funcionarios.

El anuncio enfatizó en el arribo 2500 elementos federales a Ciudad Juárez, de los cuales 2.026 fueron militares, 426 Policías Federales y 63 Agentes del Ministerio Público Federal. Al transcurrir los meses la cifra resultó insuficiente y las acciones fueron catalogadas por el Gobernador del Estado y por los diversos sectores de la localidad como un fracaso (Silva, 2010). El incremento de las ejecuciones, secuestros, extorsiones, violaciones a los derechos humanos y el robo de vehículos a mano armada también conocido como *carjacking* fueron la principal justificación para calificar de esta manera al operativo.

Durante la vigencia de esta acción represiva, la cuantiosa inversión de recursos humanos, técnicos y financieros no evitó lastimosos crímenes de alto impacto como los ocurridos el 2 de septiembre del 2009 en el centro de rehabilitación El Aliviane, lugar en el que fueron ejecutados 17 jóvenes y en Villas de Salvárcar, un sector de vivienda popular donde el 31 de enero del 2010, 17 estudiantes de nivel medio superior y superior fueron asesinados por su supuesta pertenencia a una organización criminal. El evento tomó relevancia ya que el entonces presidente de México, en una desafortunada declaración, relacionó *a priori* el asesinato de estos estudiantes con un ajuste entre bandas de pandilleros.

Al transcurrir las diversas etapas del operativo, la carencia de resultados positivos influyó en un cambio en las acciones anticrimen. El nombramiento del Policía Federal Víctor Gutiérrez Rosas el 9 de abril del 2010 como

Secretario de Seguridad Pública coincide con el cambio de nombre de la estrategia de seguridad implementada en la localidad: de Operativo Conjunto Chihuahua a Operación Coordinada Chihuahua, la esencia del cambio fue la retirada masiva del ejército mexicano para dar lugar al arribo también masivo de elementos adscritos a la Policía Federal. A partir de esta fecha y durante 17 meses, la Policía Federal se encargó de la seguridad pública de la ciudad, mediante la coordinación de labores de las policías municipal y estatal bajo un esquema de mando unificado (Secretaría de Seguridad Pública Federal, s/f). Los resultados mostraron que, a pesar de la nueva estrategia, el año 2010 se catalogó como el más violento en la historia de la ciudad.

La etapa de operativos llegó a su fin el 3 de octubre del 2011, cuando se anunció la salida del 70 por ciento de los agentes de la Policía Federal comisionados en la ciudad. El retiro de estos elementos estuvo marcado por eventos de polémica y corrupción. Por ejemplo, días antes del anuncio del retiro, 10 agentes fueron detenidos bajo el cargo de extorsión en contra de los ciudadanos de Ciudad Juárez (Sin embargo, 2011).

El arribo de las fuerzas federales a la localidad generó una subordinación de *facto* de la Policía Municipal; el motivo, las fuertes sospechas de que actuaba bajo las ordenes de una facción del crimen organizado, aunado a la incapacidad técnica y operativa de hacer frente a la crisis de inseguridad pública que laceraba a la población. Algunas acciones que ejemplifican la afirmación anterior: la contratación masiva de exmilitares procedentes del Estado de Oaxaca como elementos de la Secretaría; nombramiento de militares con experiencia en la función policiaca como cuadros operativos; el desarme de aproximadamente 1.600 elementos municipales para ser designados conductores de efectivos adscritos al ejército mexicano efectuado el 16 de marzo del 2009 (El Ágora, 2008); y la réplica en la localidad de la tendencia nacional de nombrar a militares en retiro o elementos de la Policía Federal como Secretarios de Seguridad Pública, con resultados en la mayoría de los casos negativos. Durante el período que abarca octubre del 2007 - septiembre del 2012, se nombraron seis titulares de la dependencia, de ellos, solo uno fue civil y no perteneció a las fuerzas federales.

Una vez iniciada la crisis de inseguridad pública en la localidad, el entonces Presidente Municipal de Juárez para el período 2007-2010, afirmó que al inicio de su gestión la Secretaría vivía la más profunda corrupción de su historia, como prueba irrefutable mencionó la detención en El Paso, Texas del que fuera Director Operativo de la propia dependencia. Ante tal coyuntura el entonces alcalde reveló la necesidad de retomar el control absoluto de la Policía Municipal, para ello, definió una estrategia basada en cuatro ejes de acción: 1. la depuración de la corporación en mandos, agentes y cadetes “hasta las últimas consecuencias”; 2. el reclutamiento del mil civiles y mil soldados en condición de retiro o licencia; 3. capacitación por cuatro meses bajo normas universitarias y la implementación de la Licenciatura en

Seguridad Pública; 4. equipamiento con unidades especiales, armamento de poder y tecnología satelital para el monitoreo del patrullaje y la radiocomunicación, según Reyes (2008):

La estrategia arriba señalada conformó el intento de construir una “Nueva Policía”, con los siguientes resultados de acuerdo al expresidente municipal (Reyes, 2008):

- Aplicación de pruebas de confianza a 1.550 elementos de la dependencia aplicados por la Secretaría de Seguridad Pública Federal entre el 7 de mayo y el 17 de junio del 2008.
- Limpieza a fondo de la corporación culminó el 17 de octubre del 2008, con el cese fulminante y la liquidación constitucional de 334 elementos que no aprobaron los controles de confianza.
- Desarrollo de dos programas de reclutamiento: uno dirigido a civiles con el objetivo de integrar 1.000 nuevos agentes; y otro destinado a militares que serían reclutados con permiso de la Secretaría de la Defensa Nacional en diferentes guarniciones del país.
- Participación activa de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez como instructora de cadetes con calidad universitaria.
- Inversión de \$ 148,000,000.000 (ciento cuarenta y ocho millones de pesos 00/100) en equipamiento de unidades especiales para el patrullaje, equipadas con sistema de comunicación GPS, además de la compra de uniformes, chalecos y armas largas.
- Puesta en marcha del programa de alerta ciudadana mediante botones de pánico distribuidos de manera gratuita en escuelas públicas, templos religiosos y tiendas de abarrotes.
- Proyección de compra de tecnología de vigilancia aérea para inhibir delitos como asaltos y robos.

La propuesta de la “Nueva Policía” pareció una alternativa a la crisis de inseguridad, sin embargo, los resultados expuestos desde la Administración Municipal 2007-2010 contrastaron con las críticas y quejas provenientes de distintos sectores. Reportes periodísticos señalan la omisión por parte del gobierno local a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, específicamente lo que se refiere al nivel mínimo de educación formal para ser policía, la Cartilla del Servicio Militar Nacional liberada y la aprobación de los procesos de control de confianza.

En el primer caso la convocatoria emitida para reclutar elementos exigía solamente el nivel medio básico; aproximadamente el 20% de los nuevos elementos no contaba con la cartilla liberada; y, los exámenes de control de confianza fueron aplicados por la propia Secretaría de Seguridad Pública, cuando la normatividad vigente responsabilizaba al Centro Estatal de Control de Confianza (Vanguardia Informativa, 2009).

**Tabla 1.** Número de elementos operativos de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Juárez 2005-2011.

Año	Número de elementos operativos
2005	1,094
2006	1,720
2007	1,644
2008	1,654
2009	1,718
2010	2,843
2011	2,363

**Fuente:** Elaboración propia con base al Segundo Informe de Gobierno 2004-2007, Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Otros de los puntos en los que la fuerza local generó dudas fueron: a. incipiente relación con la ciudadanía con el objeto de recuperar la legitimidad; b. encubrimiento de elementos que no acreditaron las pruebas de confianza; c. la “Nueva Policía” no impidió la violación a los derechos humanos, además, la desconfianza entre instituciones de distintos órdenes de gobierno y los niveles de inseguridad no disminuyeron; d. el incumplimiento en la retribución económica y en las prestaciones prometidas a los cadetes; e. creación de nuevas diferencias internas entre agentes de recién ingreso y veteranos; y, f. la falta de un programa de seguimiento a los elementos dados de baja por no acreditar los controles de confianza (Moloenznik, Shrik y Suárez, 2011; Vanguardia Informativa, 2009).

El término constitucional de la Administración Municipal 2007 - 2010 aunado a los fracasos de la “Nueva Policía” y al de los operativos conjuntos o coordinados dieron paso al Programa de Recuperación de Espacios Públicos basado en la sectorización policial, que es una estrategia operativa implementada para fortalecer las tácticas en la prevención de delitos y el combate a la delincuencia, a través de la redefinición geográfica de los distritos policiales y los sectores de patrullaje. El objetivo general busca combatir a la delincuencia en todas sus modalidades con la finalidad de preservar la seguridad de los ciudadanos en los espacios públicos, mediante las siguientes acciones:

- Incrementar la presencia policial.
- Disminuir los tiempos de respuesta.
- Anticiparse a la comisión de delitos y rápida actuación en los casos que ya se hayan cometido.
- Vincular a la policía con la comunidad.
- Reducción de los factores que influyen en la comisión de los delitos.
- Establecer control de los puntos conocidos como de alta

- probabilidad de delitos.
- Reducción de la incidencia delictiva (Secretaría de Seguridad Pública Municipal, 2012).

Su implementación dio inicio el 10 de marzo de 2011 junto al nombramiento de Julián Leyzaola Pérez como Secretario de Seguridad Pública. A la vuelta de un año, la estrategia represiva presentó resultados positivos, sobre todo en la disminución de ejecuciones, motivo por el cual diversos sectores de la localidad, especialmente el empresarial concordaron y respaldaron las acciones emprendidas (Salazar, 2012). El incipiente regreso de la seguridad a la ciudad propició que la actividad económica diera muestras de recuperación, especialmente el sector gastronómico (Mena, 2012).

El avance en seguridad pública no fue homogéneo, a trece meses de iniciado el Programa de Sectorización existieron reclamos y demandas dirigidas a la Policía Municipal por actuar en contra de ciudadanos solo por su apariencia de sospechosos, sea por su lenguaje corporal, su vestimenta, corte de cabello o por no contar con una identificación. Se acusó también a las fuerzas locales de actuar en un escenario de impunidad, en contra de la ciudadanía y de perseguir solamente a un grupo criminal (Dueñas, 2012). Otro pendiente no menos importante, que trascendió a las dos administraciones municipales del período bajo análisis, fue garantizar la propia seguridad de los policías. Tan solo en el período que abarca del 1 de enero al 10 de marzo del 2012, 19 agentes municipales perdieron la vida (El Diario, 2012a). Reportes periodísticos mencionan que, del 1 de enero del 2008 al 12 de febrero del 2012, aproximadamente 175 elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública fueron asesinados. El período estudiado también se caracterizó por las constantes amenazas de muerte procedentes de los grupos criminales hacia elementos y directivos, muchas de esas amenazas fueron cumplidas. Intentar, persuadir, justificar o relacionar las vidas perdidas debido a supuestas conexiones de los agentes con el crimen organizado no es suficiente. Es obligación de las autoridades competentes desarrollar mecanismos de protección para los elementos, esclarecer actos de corrupción al interior de la dependencia y castigar a los responsables de acuerdo a la ley. Cualquier intento por modernizar y reformar a la policía local es inútil en un escenario de constante hostigamiento, amenazas, asesinatos e incertidumbre.

La inversión económica que los gobiernos federal y municipal destinan a la reforma policial en el municipio de Juárez se presentó mediante el SUBSEMUN. Este ejercicio fiscal de descentralización y coparticipación impactó directamente en los once rubros contenidos en el Nuevo Modelo Policial fue parte de las políticas públicas en materia de prevención social del delito con carácter integral, puesto en marcha por primera vez en el año 2008 y regulado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El subsidio se destinó a seis rubros: prevención del delito mediante la participación ciudadana, profesionalización, equipamiento, infraestructura, operación

policial, mejora a las condiciones laborales y renivelación salarial (DOF, 2012).

Bajo el período analizado la inversión fue la siguiente.

**Tabla 1.** Inversión anual por rubros del SUBSEMUN 2008-2012 en el Municipio de Juárez.

Rubro	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Profesionalización</b>	11,178,184.00	37,796,635.00	6,860,000.00	11,604,800.00	5,162,700.00
<b>Equipamiento.</b>	92,914,416.00	50,562,753.00	65,290,000.00	69,451,013.00	70,837,300.00
<b>Infraestructura.</b>	0	993,487.00	2,000,000.00	0	0
<b>Prevención del delito y participación ciudadana.</b>	0	5,647,125.00	12,956,816.31	23,750,000.00	31,000,000.00
<b>Operación policial.</b>	0	0	20,850,000.00	4,444,187.00	0
<b>Mejora de las condiciones laborales.</b>	0	31,666,666.70	0	14,250,000.00	12,000,000.00
<b>Renivelación salarial.</b>	0	0	15,543,183.69	0	4,500,000.00
<b>Total, por año.</b>	<b>104,092,600.00</b>	<b>126,666,666.70</b>	<b>123,500,000.00</b>	<b>123,500,000.00</b>	<b>123,500,000.00</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación DOF (2009, 2010b, 2011, 2012b).

La información relacionada a las acciones específicas en las que ha sido invertido el subsidio se encuentra clasificada como reservada de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por consiguiente, es complicado debatir sobre el cumplimiento de metas y objetivos, así como con la eficiencia y eficacia de este recurso público.

### Conclusiones y recomendaciones

La primera y más importante de las conclusiones es que la violencia configura la decisión gubernamental por incentivar la reforma policial. El desbordamiento de los hechos violentos en México y Ciudad Juárez, con las correspondientes consecuencias socioeconómicas negativas generaron alternativas de solución basadas en el rediseño de las fuerzas del orden. La iniciativa por reformar a los cuerpos policiales y su marco jurídico es consecuencia de la “guerra contra el narcotráfico”, sin embargo, la reforma policial en México en general y Ciudad Juárez en específico distó de ser un proceso homogéneo. El esfuerzo realizado en la localidad expuso acciones y resultados influidos intensamente por la crisis de inseguridad, no como parte de una política pública nacional. Un juego de acierto-error en el que el gobierno local pareció recuperar el mando de la seguridad.

La segunda conclusión trata sobre la trascendencia del gobierno local como parte de la reforma policial. La autonomía local en seguridad pública se debe incentivar con el respectivo apoyo económico y mediante la cooperación internacional e intergubernamental. Hoy en día, la fragilidad financiera de los municipios y las restricciones en cuanto a la extensión del mandato

constitucional hacen imposible que los mismos soporten y desarrollen policías democráticas. Contrario a la norma jurídica que obliga la centralización de las decisiones sobre las fuerzas del orden, los municipios deben retomar el liderazgo de sus policías con base a las particularidades de cada región. Intentar homologar sin matizar conduce a la concentración de poder ante un escenario que exige libertad y autonomía municipal, y que, a la vez, requiere del compromiso de los alcaldes para construir policías fuertes, con sentido de servicio común, con visión a futuro, sin intereses particulares, pero, sobre todo, compromiso para garantizar la continuidad de las buenas acciones de gobierno a través de distintas administraciones. De igual manera, los resultados sobre el combate a la inseguridad en Ciudad Juárez demostraron que los intentos públicos deben comenzar desde las propias policías locales, imponer modelos manejados por las fuerzas federales solo por considerarlos mejores no generaron resultados positivos a la población.

La tercera conclusión aborda la poca viabilidad de una reforma policial incentivada de manera paralela a la irrupción criminal. El caso de Ciudad Juárez mostró que la urgencia estatal y la exigencia social en una crisis de inseguridad es precisamente el restablecimiento del orden público. En aras de este objetivo la administración municipal 2007-2010 intentó construir un nuevo cuerpo policíaco, el resultado fue una desestructuración de la dependencia por causa de acciones y decisiones contrarias a las buscadas por la reforma policial ya que no se apostó por una estrategia apegada al Nuevo Modelo Policial sino por el aumento de las capacidades operativas basadas en el gasto para el equipamiento, priorizando las acciones represivas y el empoderamiento de los elementos.

La primera recomendación gira en torno a las condiciones de seguridad en las que se desarrollan los policías municipales. En Ciudad Juárez no se puede hablar de reforma policial ni de policía democrática sin considerar la seguridad de los propios elementos. La complejidad del entorno caracterizado por las amenazas constantes, las decenas de agentes asesinados y la incertidumbre que genera pertenecer a la Secretaría de Seguridad Pública obliga a la búsqueda de estrategias que garanticen la vida del personal. No se debe explicar ni justificar la pérdida de un elemento debido a los supuestos nexos con el crimen organizado. El Estado debe juzgar las acciones de los oficiales, no los criminales. La garantía de seguridad de los elementos es también un reconocimiento a la labor de los buenos policías, de este modo, garantizar la seguridad de los efectivos adscritos a la dependencia debe constituir uno más de los elementos característicos de la policía democrática.

La segunda recomendación se dirige al respeto de los derechos humanos. Como uno de los factores que han generado la disminución de los asesinatos, principal indicador de la violencia en la localidad, se mencionó al Programa de Recuperación de Espacios Públicos basado en la sectorización policial. La baja de las ejecuciones incentivó la reactivación económica y generó una

mejor percepción social sobre el tema después de cuatro años de insurgencia criminal y de dominio de las fuerzas federales sobre la municipal. Si bien es cierto que empoderar a los oficiales locales generó cierta efectividad en el combate a las células criminales, no se debe incentivar a costo de los derechos humanos. El principal reto para el Estado es desarrollar policías eficientes y eficaces que se conduzcan con total apego a la normatividad y que salvaguarden a la vez la integridad de la ciudadanía. El hartazgo social sobre inseguridad y criminales explica en parte el repudio a extorsionadores, sicarios y secuestradores, pero no justifica venganzas ni revanchas a manos de la Policía Municipal, mucho menos atropellos contra ciudadanos víctimas de la violencia.

La última recomendación hace referencia a incentivar la participación social en cuestiones de seguridad. La confianza perdida en la dependencia ya por los actos de corrupción, ya por los abusos a los derechos humanos o por los malos resultados, obliga a los responsables a diseñar vías de comunicación que propicien la cercanía de la policía con los ciudadanos. El crimen y los delincuentes se generan al interior de la sociedad, por ende, la sociedad cuenta con la información propicia para generar denuncias clave contra los criminales, entonces, una buena estrategia basada en la restitución de la confianza con base a resultados generará las condiciones necesarias para la participación masiva en actividades relativas a la seguridad.

### Referencias Bibliográficas

- Alda, E. y Beliz, G. (2007). ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1574472> consultado 16 de abril del 2018.
- Bayley, D. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to do and How to do it*, Washington, National Institute of Justice, disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf> consultado 18 de enero del 2018.
- Briseño-León, R. (2007). La policía y su reforma en Venezuela, en *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Quito, FLACSO Ecuador, núm. 2, septiembre, pp. 164-172.
- Bruce, D. y R. Neild. (2005). *The police that we want: A handbook for oversight of police in South Africa*, Johannesburg, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, disponible en <http://www.csvr.org.za/docs/policing/policewewant.pdf> consultado 7 de mayo del 2018.
- Candina, A. (2005). Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional, en Bayley J. y Dammert, L. *Seguridad y reforma policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, México, Siglo XXI Editores.
- Carrión, F. (2007). Reforma policial: ¿realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?, en *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Quito, FLACSO Ecuador, núm. 2, septiembre, pp. 5-22.

- Costa, G. y Neild, R. (2007). La reforma policial en Perú, en *Urvio* Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, Quito, FLACSO Ecuador, núm. 2, septiembre, pp. 112-126.
- Dammert, L. y Zúñiga L. (2007). Seguridad y violencia: Desafíos para la ciudadanía, Santiago, FLACSO Chile, disponible en [http://issuu.com/flacso.chile/docs/seg\\_y\\_violencia](http://issuu.com/flacso.chile/docs/seg_y_violencia) consultado 10 de abril del 2018.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2005). Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos, México, Siglo XXI Editores.
- Dammert, L. (2005). Reforma policial en América Latina, en *Quórum*. Revista de Pensamiento Iberoamericano, Madrid, Universidad de Alcalá, núm. 12, pp. 53-64, otoño.
- Diario Oficial de la Federación DOF, 19 de abril del 2012.
- Diario Oficial de la Federación DOF, 15 de febrero del 2012b.
- Diario Oficial de la Federación DOF, 28 de enero del 2011.
- Diario Oficial de la Federación DOF, 16 de junio del 2010.
- Diario Oficial de la Federación DOF, 29 de enero del 2010b.
- Diario Oficial de la Federación DOF, 30 de enero del 2009.
- Dueñas, L. (2012). Política de Teto y Leyzaola está contra la ciudadanía: De la Rosa Hickerson, en *La Crónica de Chihuahua*, 11 de febrero, disponible en <http://www.cronicadechihuahua.com/Politica-de-teto-y-Leyzaola-esta.html> consultado 20 de abril del 2018.
- El Ágora (2008). Arriban 100 ex militares de Oaxaca a Juárez, disponible en <http://www.elagora.com.mx/Arriban-100-exmilitares-de-Oaxaca,7901.html> consultado 18 de abril del 2018.
- El Diario, (2012). Alcohol y volante...el otro asesino, en *El Diario*, 10 de abril.
- Gabaldón, L. (2007). Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: Propositiones para un nuevo modelo policial, en Dammert, L. y Zúñiga L. *Seguridad y violencia: Desafíos para la ciudadanía*, Santiago, FLACSO Chile.
- García, G. (2006). Contra el crimen ¿por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México, Kan sasana Printer.
- González, G. (2007). Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad, en *Urvio* Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, Quito, FLACSO Ecuador, núm. 2, septiembre, pp. 154-163.
- Haro, D. (2011). Comentarios sobre el nuevo modelo policial en México, en *Letras Jurídicas*, núm. 12, primavera.

- Herrera, C. (2011). Sedena, la que acumuló más quejas en el 2011, en periódico *La Jornada*, 9 de febrero disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/09/politica/007n1pol> consultado 10 de enero del 2018.
- Human Rights Watch (2011). Neither Rights nor security. Killings, torture and disappearances in Mexico's "War on Drugs", disponible en [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111webwcover\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111webwcover_0.pdf) consultado 10 de diciembre del 2018.
- Jar, G. (2000). Modelos comparados de policía, Madrid, Ministerio del Interior - Dykinson S.L.
- Lahosa, J. (2007). El despliegue de un cuerpo policial *ex novo* de obediencia regional en Barcelona y su articulación al municipio, en *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Quito, FLACSO Ecuador, núm. 2, septiembre, pp. 147-153.
- López Portillo, E. (2002). La asistencia internacional multilateral para la reforma policial en México: una alternativa experimental, en *Este País*, núm. 140, noviembre.
- López Portillo, E. (2000). La policía en México: Función política y reforma, en inseguridad pública y gobernabilidad democrática: retos para México y Estados Unidos. México, Smith Richardson Foundation.
- Mena, A. (2012). Pese a crisis, se reactiva la actividad económica, en *Norte Digital*, 8 de abril.
- Miranda, C. (2009). Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del estado de derecho y la democracia en México, tesis de maestría en Derechos Humanos, FLACSO México.
- Moloeznik, P. (2011). Apuntes críticos sobre las más recientes iniciativas de reformas legislativas del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en materia de seguridad y modelo policial, en *Letras Jurídicas*, núm. 12, primavera.
- Moloeznik, P. (2005). La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, núm. 1, pp. 169-212.
- Moloeznik P., Shrik D., y Suárez M. (2011). Diagnóstico integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez, México, Justiciabarómetro, EL COLEF, EL COLECH, Trans-Border Institute, CONAVIM.
- Morales, C. (2011). La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del estado, orden local y fracaso como una estrategia, en *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, julio, agosto y septiembre.
- pontón, D. (2007). El proceso de reforma en Ecuador: un tema relegado al olvido, en *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Quito, FLACSO Ecuador, núm. 2, septiembre, pp. 37-56.
- Reyes, J. (2008). Seguridad pública, retos y soluciones, ponencia presentada en el V Foro Internacional Agenda Desde lo Local, disponible en

[http://www.forodesdelocal.gob.mx/work/sites/Foro\\_Desde\\_lo\\_Local/Content/24201/1/Jose\\_Reyes\\_Ferriz.doc](http://www.forodesdelocal.gob.mx/work/sites/Foro_Desde_lo_Local/Content/24201/1/Jose_Reyes_Ferriz.doc) consultado 18 de abril del 2018.

- Rico, J. (1998). Crimen y justicia en América Latina, México, Siglo XXI Editores.
- Salazar, J. (2012). Reconocen empresarios, labor de Julián Leyzaola, en *El Mexicano*, 29 de febrero, disponible en <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n2449015.htm> consultado 20 de abril del 2018.
- Salgado, J. y Treviño, E. (2009). Los retos para la reforma policial a nivel local en México: Las unidades de protección ciudadana en el Distrito Federal, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación.
- Secretaría de Seguridad Pública (2009). Sistema integral de desarrollo policial, manual oficial.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal (s/f). Cuarto informe de labores.
- Secretaría de Seguridad Pública Municipal (2012). Programa de recuperación de espacios públicos basado en la sectorización policial, 21 de febrero.
- Silva, M. (2010). Advierten fracaso de operativo Chihuahua. Los militares no están preparados para trabajo civil, acusa humanista, en *El Universal*, sábado 27 de marzo.
- Sin Embargo, periodismo digital con rigor (2011). Chihuahua asume su seguridad; se va el 70% de PF tras escándalo, 3 de octubre, disponible en <http://www.sinembargo.mx/03-10-2011/49937> consultado 18 de febrero del 2018.
- Sotelo, L. (2000). Policía profesional, México, Limusa.
- Vanguardia Informativa (2009). Engañó Reyes Ferriz a juarenses con la nueva policía “patito”, 2 de octubre.
- Varenik, R. (2005). Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado, México, CIDE-INSYDE.
- Villalobos, L. (2007) Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas, en *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Quito, FLACSO Ecuador, núm. 2, septiembre, pp. 57-70.
- Walker, S. (2005). The new world of police accountability, Thousand Oaks, Sage.