

La Gendarmería en México: un proyecto frustrado pese a ser un eficaz instrumento contra el crimen organizado

Sonia Alda Mejías | Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

Los últimos cambios anunciados recientemente por el gobierno mexicano acerca del diseño de la nueva Gendarmería frustran la posibilidad de configurarla como una fuerza de seguridad intermedia, ya que sus características operativas e institucionales la convierten en las más adecuadas para combatir el crimen organizado y desmilitarizar la seguridad interior. El proyecto original no era el mejor de los posibles, requería cambios en su definición para asegurar la configuración de una policía democrática y no dejaba de ser una propuesta precipitada. Sin embargo, la última versión publicada por el gobierno ha dejado reducido este cuerpo a una pequeña unidad de la Policía Federal. Pese al empeño oficial de seguir llamándole Gendarmería, su nueva configuración no responde a las características institucionales, naturaleza y capacidades potenciales propias de estas fuerzas intermedias. **El nuevo proyecto puede ser una decepción mas para la ciudadanía mexicana que exige protección estatal.**



La **promesa electoral de Peña Prieto** de crear una Gendarmería se configuró como uno de los “productos” estrella de la campaña electoral. No podía ser menos si se tiene en cuenta que hoy **la seguridad es una cuestión prioritaria para la sociedad mexicana**. La propuesta inicial era crear una policía con estatuto militar para resolver varios problemas relacionados no sólo para perseguir el crimen organizado, sino también para contribuir a la institucionalidad democrática. Por un lado, sería el mejor medio, en tanto fuerza intermedia, para combatir el entorno hostil y violento generado por los cárteles del narcotráfico y por el otro, permitiría retirar de las calles al ejército que, bajo la presidencia de Calderón, fue implicado en la “guerra contra las drogas”.

En un momento como el actual donde se están buscando **alternativas a las políticas de mano dura y la militarización de la seguridad interior**, como propone la Organización de Estados Americanos (OEA), los cuerpos de gendarmería, no sólo en México sino también en el resto de la región, como un cuerpo especializado en la **lucha contra el crimen organizado** pueden ser una opción de gran interés. La versatilidad de las fuerzas intermedias, características de estos cuerpos de gendarmería, tanto operacional como doctrinalmente, hace de ellas la fuerza existente más proporcionada a este tipo de amenaza híbrida que, sin embargo, las Fuerzas Armadas, por exceso, y la policía civil común, por defecto, no pueden afrontar de manera adecuada. No son, en definitiva, combatientes, contra quienes luchan los militares, ni delincuentes comunes, a los que persigue la policía. Se trata de grupos delictivos cuyo poderío y complejidad de organización exige una fuerza de seguridad intermedia.

Poco después de anunciar la creación de este nuevo cuerpo policial, el gobierno mexicano dejó de proporcionar información, favoreciendo la **confusión y las críticas sobre la falta de transparencia**, ya que las únicas noticias disponibles eran declaraciones dispersas de

diferentes funcionarios. De acuerdo a éstas y a las pocas noticias proporcionadas por el gobierno, los datos iniciales no eran muy esperanzadores, pues revelaban precipitación, poca planificación y ciertos rasgos de militarización. La idea era presentar esta nueva fuerza en septiembre de 2013, con 5.000 miembros, aunque inicialmente se habló de 40.000 y después de 10.000, y cubrir las nuevas plazas con integrantes del ejército. Esta información inicial no hacía más que dudar del proyecto y su éxito por varios motivos. Primero porque la designación nominal no crea por sí misma un nuevo cuerpo policial. Este proceso puede llevar una década y exige una generación entera de oficiales para asegurar la interiorización de la doctrina y los valores. De modo que las previsiones temporales del gobierno permitían más que dudar de la solidez y la profesionalidad de la nueva gendarmería como cuerpo policial. Y segundo, que el contingente inicial estuviera integrado por antiguos militares podría implicar la militarización de la nueva fuerza. En otras palabras, quedaría vacía de contenido y se encontraría bastante lejos de ser una fuerza policial de naturaleza militar, además de profesional y eficiente.

Con las últimas decisiones, publicadas en agosto, se han introducido importantes modificaciones. **La Gendarmería queda finalmente reducida a una unidad de la Policía Federal**, abandonando así la intención de crear un cuerpo de seguridad autónomo y estará integrada por personal civil y sin estatuto militar. No obstante el comisionado nacional de Seguridad de la secretaría de Gobernación, Manuel Mondragón y Kalb, ha afirmado que los futuros gendarmes recibirán formación castrense y disciplina militar. Por último, la presentación de la gendarmería ha sido retrasada a julio de 2014. Los motivos que explican este considerable giro son varios y proceden probablemente de la influencia y presión ejercidas por diferentes actores, que en mayor o menor medida ha pretendido la "desmilitarización" de esta nueva fuerza. En este sentido las peticiones de asociaciones y expertos, la presión de la Policía Federal y los propios intereses del gobierno se han sumado para diseñar esta última versión.

La **presión de determinadas asociaciones y opiniones de analistas** sin duda ha influido en este nuevo proyecto, muy particularmente a la renuncia del estatus militar. Para un importante sector de la opinión pública este estatuto significa militarización de la seguridad interior y violación de **los derechos humanos**. Sin embargo, la experiencia evidencia de manera rotunda que esta asociación es falsa. De hecho, la propia existencia de estos cuerpos evita la intervención militar en la seguridad interior y la militarización del ámbito interno. Para ello las gendarmerías se constituyen como un cuerpo de policía independiente de las Fuerzas Armadas y sujetas a la autoridad civil. Obviamente, puede haber una militarización de la policía pero no por el mero hecho de ser policías con naturaleza militar, prueba de ello es que en América Latina han existido policías civiles con un alto grado de militarización. Sin duda, también puede haber policías de gendarmería militarizadas, pero dependerá de la organización, estructura interna y la naturaleza de las dependencias institucionales de este nuevo cuerpo.

Por lo que respecta a la renuncia de crear un cuerpo de policía independiente, puede deberse también a los temores de competencia que suscitaba a la Policía Federal. Al incorporarse a su estructura, ya como unidad, no solo resta competencias, independencia y capacidad de acción a la Gendarmería, sino que suma poder e influencia a la Policía Federal, que no debe rivalizar así con ninguna otra corporación. También, como algunas voces críticas planteaban, esta solución evita duplicidades, pero en realidad la distribución de competencias y



particularmente la fuerte especialización que podría haber tenido la Gendarmería en la lucha contra el crimen organizado evitaba en buena parte este problema.

Quedaría por considerar la contradicción en negar el estatuto militar, pero sin renunciar a la formación y disciplina militar. Si con la renuncia a este estatuto, el gobierno pretende evitar acusaciones de militarización de esta nueva unidad policial, no necesariamente se va a evitar este problema si consideramos la formación militar que van a recibir, por miembros de las Fuerzas Armadas, y su disciplina militar, aunque sin un estatuto que la regule. En cualquier caso, hay una disfuncionalidad llamativa al pretender establecer disciplina castrense en una unidad de un cuerpo policial que por su naturaleza civil, como es obvio, no está regulado ni por estatuto ni disciplina militar alguna. De manera que finalmente cabe la posibilidad de que se reproduzca el problema que todos los actores han pretendido evitar, además de no poder disponer de una eficiente fuerza policial de gendarmería.

La disciplina, contemplada en el estatuto militar, de este tipo de policía es otro motivo de crítica, al considerarlo un factor que obstaculiza la operatividad policial. Sin embargo, todos aquellos que defienden el mantenimiento de la naturaleza militar del cuerpo consideran que la disciplina es un mecanismo de control interno de gran utilidad y que no afecta el servicio prestado al ciudadano, antes bien redundando positivamente en el cumplimiento de las misiones encomendadas y en la cohesión corporativa. En este sentido, la disciplina y valores como la entrega y la dedicación incondicional forman parte de una cultura corporativa que opera a favor de una mayor eficacia en el servicio y en la profesionalidad del cuerpo. Cabría incluso señalar que, de acuerdo al prestigio y al apoyo ciudadano generalmente demostrado hacia estos cuerpos policiales, como en España, Chile y Argentina, pareciera que, en efecto, dicha disciplina militar influye positivamente en la labor desempeñada por estas policías para proteger los derechos ciudadanos. El estatuto y el régimen disciplinario militar no deben entenderse como una contradicción a la labor policial, sino como un complemento.

El gobierno mexicano debería haber tenido claro el diseño de la Gendarmería y además transmitirlo con claridad y transparencia a la sociedad. Debería haber contemplado la confección de una policía con estructura, jerarquía y estatuto propio e independiente de las Fuerzas Armadas y de la policía. Con un entrenamiento adaptado a su doble naturaleza y una academia propia, así como con una dependencia funcional vinculada a la autoridad civil, mediante la dependencia directa de un Ministerio de Interior o Justicia, hubiera asegurado una policía profesional, eficaz, desmilitarizada y adecuada a la proporción y características de las nuevas amenazas. El cambio radical experimentado en el proyecto lo deja reducido a una unidad de policía, cabe suponer que robusta y además no sólo dedicada al orden público sino también, como ha anunciado el gobierno, a la inteligencia e investigación criminal. Sin embargo, no puede olvidarse su carácter pseudo-militar y su dependencia de una policía civil penetrada por la corrupción y expuesta a la posible influencia de grupos políticos o del mismo crimen organizado.

No obstante, más allá de la discusión en torno al diseño de una fuerza de gendarmería, aún diseñando la mejor posible, ésta no puede por sí misma resolver los problemas de seguridad en México. Las gendarmerías para ser eficientes deben estar insertadas en un sistema de seguridad y justicia sólida y eficaz, de lo contrario, toda iniciativa respecto a la creación de este tipo de policía, o de cualquier otra, se sumaría como un fracaso más. Este objetivo exige una **reforma integral del sistema de seguridad y justicia**, aplicar **políticas de prevención**, donde la cooperación interinstitucional sea básica para asegurar la coordinación

de las fuerzas de seguridad con el sistema de justicia, que a su vez ha de tener la suficiente independencia, capacidad y medios para poder llevar a cabo su labor.

Conclusiones

Los hechos finalmente han demostrado que con el anuncio de la gendarmería se pretendió lanzar un proyecto estrella para obtener resultados a corto plazo, bajo una visión electoralista. Lamentablemente, esta es una constante que se está comprobando en toda la región, donde **las propuestas de seguridad más atractivas se han convertido en el producto electoral más deseado por los partidos**. Sin embargo, estas promesas de seguridad no responden a políticas integrales ni articuladas, sino que acaban siendo proyectos parciales, sin continuidad y basados en la improvisación.

Ciertamente no todas las policías con estatuto militar cumplen con los requisitos idóneos para alcanzar la mejor operatividad y la desmilitarización de la seguridad interior. Sin embargo, para evitar estos problemas no se ha optado por la mejor solución posible. Esta no puede radicar en hacer dependiente a una gendarmería de la Policía civil, en lugar de hacerla de las FAS. Esta fórmula no resuelve necesariamente los problemas de militarización que se querían evitar y además proporciona la posibilidad de que la Policía Federal aumente su poder e influencia sin los controles y la fiscalización precisa. Un aspecto que no parece particularmente conveniente en ninguna institución y menos, como es el caso, en una desprestigiada por los niveles de corrupción internos. Todas estas posibles implicaciones son evitables diseñando una fuerza independiente de gendarmería, tanto de la policía como de las Fuerzas Armadas y además con un estatuto militar regulado que como la experiencia, en países europeos y latinoamericanos, demuestra han logrado ser cuerpos de policía democráticos, profesionales y eficaces.

No obstante, **la seguridad se resuelve creando instituciones sólidas**. De hecho, la deficiencia institucional y la debilidad estatal es la que explica la particular incidencia del crimen organizado en México, en particular, y en la región, en general, pese a las diferencias entre países. No es suficiente con crear nuevos cuerpos de policía si no están respaldados por sistema estatal sólido, sin fisuras ante la corrupción, instrumento imprescindible de este tipo de criminalidad para progresar y extenderse en cualquier sociedad.