

cuatro.

Guardia Nacional



Análisis crítico de la Guardia Nacional como fuerza armada permanente

Patricia Lucila GONZÁLEZ RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Argumento de acción legislativa: la “descomposición” de las corporaciones civiles de seguridad pública en México*. III. *Incompatibilidad de conceptos: seguridad ciudadana versus Guardia Nacional castrense*. IV. *Alcances del proyecto legislativo*. V. *Consideraciones en torno a la militarización de la seguridad pública*.

111

I. INTRODUCCIÓN

La crisis de seguridad en muchas de las regiones de América Latina ha derivado en la improvisación de medidas desesperadas por parte de sus gobiernos nacionales. Unas más efectivas que otras, desde el Cono Sur hasta la frontera con Estados Unidos, estas medidas tienen a El Salvador como el modelo más icónico de represión estatal para combatir la inseguridad. Otros más, han apostado por procesos formales o informales de militarización de sus policías, como la Policía Nacional de Colombia, dando resultados mixtos.¹

* Investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores. Coordina la línea institucional denominada: “Sistema Penal Acusatorio en México” y el “Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Seguridad Ciudadana”.

¹ El caso colombiano amerita ciertas precisiones. La Policía Nacional se define en la Constitución colombiana como un cuerpo armado de naturaleza civil, cuya finalidad es mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar la convivencia en paz. Sin embargo, en la práctica, luego de los conflictos armados acentuados desde la década de los ochenta y el fenómeno del crimen organizado en aquel país, se perciben elementos de operación militar tales como la instrucción, el armamento empleado, o su estructura piramidal y la jerarquía de rangos que caracteriza a las fuerzas armadas. Asimismo, el ejército en Colombia realiza en la práctica funciones que se asemejan

En México, la inseguridad en prácticamente todo su territorio ha propiciado que el gobierno federal busque alternativas similares a las arriba indicadas. Así, son las elevadas tasas de delitos de alto impacto, particularmente los homicidios, lo que motivó la instauración de la Guardia Nacional (GN) en 2019. En la Ley de la Guardia Nacional, reglamentaria del artículo 21 constitucional, se estipuló que sería una institución de seguridad pública, “de carácter civil, disciplinada y profesional”, adscrita como órgano administrativo desconcentrado a la Secretaría de Seguridad federal.² En el mismo ordenamiento se estipula a su vez que el objeto de la GN es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación, y, en su caso, colaborar temporalmente en las tareas en esta materia, que corresponden a las entidades federativas o a los municipios.³

No obstante lo anterior, el gobierno mexicano ahora pretende que este cuerpo de seguridad sea adscrito a las fuerzas armadas consolidando así un estado de excepción permanente en el país, que puede conducir a la materialización de violaciones de los derechos humanos.⁴ El objetivo de esta colaboración es analizar los detalles de la iniciativa anunciada y presentada por el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024, que busca transformar la GN en una institución militar al trasladarla a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), así como emitir comentarios en torno a esta controvertida determinación advirtiendo sus riesgos para el Estado de derecho.

Para ello, en primer lugar se presentará una breve relatoría histórica sobre las instituciones de seguridad pública mexicanas desde la década de los noventa, y se formularán comentarios sobre la lógica del Ejecutivo federal detrás de la estrategia de combate a la inseguridad con las fuerzas armadas. En segundo lugar, se realizará una aproximación al concepto de seguridad ciudadana, que pretende justificar la iniciativa, realizando un

a un “policiamiento” de esta institución como lo es controlar el tránsito en zonas urbanas, o el establecimiento de los puestos de control y registro a ciudadanos (Jímenez & Turizo, 2011).

² Véase artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional.

³ Véase artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁴ En particular, se busca reformar los artículos 13; 16, párrafo último; 21, párrafos primero, décimo y décimo primero; 32, párrafo tercero; 55, fracción IV; 73, fracciones XXXI y XXXI; 76, fracción II; 78, párrafo segundo, fracción VII; 82, fracción V; 89, fracciones IV, V, VI, VII; 123, párrafo segundo, apartado B, fracción XIII, párrafos primero y cuarto, y 129, además de algunas adiciones contempladas.

análisis sobre su pertinencia. En tercer lugar, se detallarán las adecuaciones constitucionales más importantes planteadas en la iniciativa, advirtiéndole sus implicaciones. Finalmente, se presentan reflexiones en torno a una eventual militarización de la seguridad pública en México.

II. ARGUMENTO DE ACCIÓN LEGISLATIVA: LA “DESCOMPOSICIÓN” DE LAS CORPORACIONES CIVILES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

La razón principal para avanzar la propuesta legislativa por parte del Ejecutivo federal son las fallas institucionales de las policías como cuerpos de seguridad pública, según se expresa en la exposición de motivos de la iniciativa.⁵ De acuerdo con el diagnóstico que ahí se muestra, en los años previos a 2018 se vivió un proceso de descomposición en los cuerpos policíacos federales, al igual que el debilitamiento de las policías estatales y municipales.

El proyecto legislativo comienza indicando que, originalmente, en la Constitución mexicana se reservó la función primaria de seguridad pública a los estados y municipios. Fue a partir de la década de los noventa, en especial durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, cuando la seguridad pública adquirió protagonismo jurídico e institucional. Se señala que en aquel entonces una de las estrategias definidas para implementar nuevas acciones fue el establecimiento de la coordinación de los tres órdenes de gobierno en esta materia. Así, el 26 de abril de 1994 se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, mecanismo que tuvo entre sus funciones celebrar convenios de colaboración entre las procuradurías de justicia de las entidades federativas y la entonces Procuraduría General de la República, para atender el fenómeno delictivo.

Estos convenios, plagados de buenas intenciones, no se tradujeron en acciones de mejora en la procuración de justicia. La impunidad en nuestro país, durante décadas, ha mantenido su porcentaje casi inalterado: la cifra de delitos denunciados continúa sin resolverse entre un 95 a 99 %, debido a que los autores o partícipes de estas conductas no han sido identificados, o si lo fueron no se les ha sancionado, lo que puede consultarse

⁵ A la par, se esgrimen a su vez un par de líneas argumentativas que pretenden robustecer esta afirmación, como se leerá más adelante.

en las distintas estadísticas producto de investigaciones provenientes de la academia o de organizaciones sociales. Luego, el 4 de enero de 1999 se crearía la Policía Federal Preventiva, considerado el primer cuerpo de policía orientado a proteger la seguridad ciudadana y establecido en la historia de México por disposición del Congreso de la Unión.

En el plano colaborativo, en la iniciativa se indica que el actual Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene uno de sus primeros antecedentes en la reforma al artículo 115 constitucional, publicada el 23 de diciembre de 1999, que precisó la forma de organización de los municipios y las obligaciones a su cargo, entre las cuales se incluyó garantizar la seguridad pública. Complementariamente, el 1o. de noviembre de 2001 se publicaron reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para dar origen a la Agencia Federal de Investigación, cuya función principal fue la ejecución de mandamientos ministeriales y judiciales. Después, el 1o. de junio de 2009 la Policía Federal fue reestructurada con la expedición de una legislación específica como una corporación civil bajo la administración de la Secretaría de Seguridad Pública federal.

A pesar del importante andamiaje institucional de carácter civil montado para garantizar la seguridad de las personas, además de combatir la inseguridad y el proceso de profesionalización que supuso, la primera desacreditación de su eficacia vendría del propio Estado. Ciertamente, en 2006, durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, éste optó por la presencia de militares en las calles, realizando tareas de seguridad pública, con el pretexto de enfrentar y desarticular las organizaciones del crimen organizado. De esta manera, las fuerzas armadas comenzaron a emplearse como instrumento para combatir este tipo de criminalidad; por lo que se ordenó su despliegue operativo en algunas entidades federativas del territorio nacional. Pronto, las violaciones a derechos humanos se harían sentir, producto, reiteradamente, de la acción indiscriminada de grupos de militares en las calles, los que sin conocimientos en materia de seguridad y prevención de la criminalidad desplegaron una diversidad de actuaciones autoritarias contra las personas, que constituyeron graves violaciones a derechos fundamentales.

La citada política de seguridad pública fue justificada en su momento por algunos analistas y expertos en la materia, como una respuesta estatal necesaria para restablecer la paz y el orden público frente a la crimina-

lidad y el narcotráfico. En cambio, solamente un pequeño sector de la población consideró la intervención de los militares en las calles como una inaceptable invasión de facultades policiales y una política pública errática que traería consecuencias fatales, que afectarían a los grupos de la población más vulnerables. Para el infortunio mexicano, su implementación no logró reducir los índices de violencia, los cuales, por el contrario, fueron incrementando año con año.⁶

Así, a manera de ejemplo, en esa época Ciudad Juárez vivió prácticas genocidas entre 2008 y 2010. Los militares en las calles de esa ciudad exacerbaron la violencia entre grupos criminales, y las cifras de homicidios se tornaron alarmantes. Esto provocó la incorporación de un tipo de criminalidad jamás vista en esa región, que modificó sus expresiones. El sadismo y la crueldad contra los cuerpos de personas asesinadas fueron una de las notas características más destacadas. Personal militar empleó técnicas de crueldad y llevó a cabo detenciones arbitrarias, instalando con mayor fuerza la tortura. Revirtieron la fórmula criminalística de “investigar para detener”, y se dedicaron a “detener”, y después investigar con técnicas de torturas, siembra de evidencias y fabricación de culpables. Esta política de seguridad ordenada por el presidente Felipe Calderón en la frontera norte del país, incluyó el empleo de armas de fuego de alto calibre, que entraron en miles por la frontera norte del país, con motivo del programa estadounidense “Rápido y Furioso”, que tuvo la anuencia del gobierno mexicano, con los resultados mortales ya conocidos.

La descrita política en materia de seguridad encontró entre sus principales opositores, irónicamente, al presidente López Obrador. Sin embargo, tan pronto asumió el cargo, el presidente anunciaría la creación de una Guardia Nacional, con la promesa de ser una institución que si bien nacería en el seno de la disciplina militar, pronto pasaría a ser otra corporación civil en materia de seguridad pública, aclarando que entre tanto las fuerzas armadas realizarían funciones de esta naturaleza y coadyuvarían en ellas.

Relacionado con lo anterior, resulta interesante cómo, por un lado, la iniciativa presidencial atribuye a este cambio de estrategia la degradación institucional de los cuerpos civiles de seguridad pública, mientras que,

⁶ Sobre esta evolución basta con ver la evolución y el incremento de homicidios registrados por sexenio desde 1990 hasta 2022, elaborado por Statista Research Department, publicado el 23 de octubre de 2023. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1337031/mexico-homicidios-por-mandato-presidencial/>

por otro, al mencionarlo, cimenta su propuesta para doblar la apuesta en torno a la militarización del país, incurriendo de esta manera en una clara contradicción. Desde luego, las afirmaciones de esa propuesta no son producto de alguna investigación científica que aporte datos claros y suficientes para asegurar la degradación y al colapso de las policías de seguridad en México, y en particular de alguna evaluación sobre los resultados producidos por la institución policial, que tiene amplias facultades contempladas en la Ley de la Guardia Nacional.

Por el contrario, la iniciativa carece de argumentos que deberían provenir de una investigación inter y multidisciplinar que aportara información respecto al funcionamiento de las policías, el motivo de sus retrocesos o algunos de casos de éxito, por lo que el discurso estatal se concreta a prejuzgar en torno a la degradación de las policías sin aportar mayor evidencia que la conocida superficialmente sobre el actuar policial. Además, habría que cuestionarse qué hace pensar que las fuerzas armadas no podrían pasar un proceso de “descomposición” similar, si para empezar, dicha institución está vinculada a las prácticas de tortura en las detenciones arbitrarias y con los casos de brutalidad institucional más notorios del país, como el caso Ayotzinapa.⁷

El Ejecutivo federal también plantea en su iniciativa que durante el sexenio de Felipe Calderón se establecieron relaciones de complicidad con algunos cárteles de la droga, mientras que a otros se les combatió al margen de la ley, y se desviaron los recursos destinados para las instituciones policíacas en beneficio de intereses privados. La iniciativa añade que la corrupción e impunidad visible en los vínculos entre criminales y autoridades llevó, principalmente durante el sexenio calderonista, a una infiltración en las estructuras gubernamentales de seguridad pública y procuración de justicia que aún persiste.

No obstante lo anterior, la política criminal y la política en materia de seguridad, durante este sexenio del presidente López Obrador, no sólo debió realizar este tipo de denuncias, sino que su objetivo principal tendría que desplegar e instrumentar un programa que llevara a la desarticulación de esas redes de complicidad entre policías federales con el crimen organizado y a la detención de los líderes criminales. Cuestión que no

⁷ Appleby, P. (6 de octubre de 2022), “Ejército de México seguirá combatiendo crimen a pesar de abusos de derechos humanos”. *InSight Crime*, disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/mexico-ejercito-crimen-abusos-derechos-humanos/>

ocurrió, debido a que las denunciadas colusiones entre funcionarios y organizaciones del crimen organizado no fueron seguidas por una estrategia de seguridad convincente que investigara y sancionara aquellas conductas delictivas, y menos aún fue objeto de algún programa nacional de prevención y sanción de esos delitos dirigido en lo básico a la desarticulación de las redes de criminalidad vinculadas específicamente a la función pública.

En consecuencia, los señalamientos fácticos descritos en la iniciativa de ley, bajo ningún aspecto justifican el traslado de la GN a la Sedena, y mucho menos cuando el componente constitucional y legal que originó su creación introdujo un diseño institucional enfocado en mayor medida a las funciones preventivas dirigidas a evitar la comisión de delitos y faltas administrativas, a salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio, garantizar, mantener y restablecer la paz social como actividades propias de la seguridad ciudadana. De manera que su actuación en la investigación de los delitos tiene carácter complementario y de auxilio al Ministerio Público, que tendrá la conducción y el mando en la investigación, en los términos ordenados por el artículo 9, fracción XVIII, de la Ley de la Guardia Nacional; por lo tanto, está acotada al estricto respeto de la función exclusiva que tiene al respecto la policía de la Agencia de Investigación Criminal y los integrantes de la Fiscalía General de la República.

Indudablemente, estas son las razones principales por las que los señalamientos comentados de la iniciativa carecen de validez argumentativa desde el enfoque jurídico. A lo que debemos añadir, que sin la debida dimensión sobre el poder que las estructuras criminales tienen en nuestro país, y sin un marco de incentivos reales que permita contrarrestar su acción, es difícil afirmar que estos procesos de colusión delictiva no puedan presentarse aun con las fuerzas armadas al mando de la GN, y en el ejercicio de facultades relacionadas con la seguridad pública, más ante la ausencia de controles efectivos y mecanismos de vigilancia institucional en la función militar.

En otro orden de ideas, se pretende encontrar la justificación a la iniciativa del Ejecutivo federal, acusa a su vez a la insuficiencia de elementos, recursos materiales y logísticos, a la falta de mecanismos de rendición de cuentas y controles de confianza efectivos, así como la precarización laboral de los integrantes de la extinta Policía Federal, como las razones que derivaron en la pérdida de confianza ciudadana y en la incapacidad

de esta corporación para atender el fenómeno delictivo en el ámbito de su competencia. De igual manera, se menciona que esta situación permea y continúa en los cuerpos policiales civiles en los estados y municipios.

Al respecto, si bien la precarización económica de las corporaciones policíacas es un hecho indisputable en el país, la solución a este problema no está en optar por la alternativa militar, con el traslado de la GN a las estructuras y funcionamiento de la Sedena. Esta política legislativa se convierte en un discurso que contiene una aporía, un discurso que muestra la relación entre fuerza y ley. Adscribir la GN en la institución militar no cobra sentido hasta que el despliegue de la fuerza policial pueda ser dirigida bajo el mando del Ejército mexicano, de tal forma que aquéllos habrán de ajustarse a los métodos de trabajo e instrucciones recibidas por los líderes militares.

En cambio, un argumento respaldado en el actual artículo 21 constitucional sería consistente con la estrategia en materia de seguridad ciudadana, y apostaría especialmente por el fortalecimiento a las policías de seguridad, con un plan nacional en el que aplique mayores presupuestos destinados exclusivamente a atender diversas necesidades de las instituciones policiales, en especial aquellas relacionadas con la capacitación especializada de sus integrantes, en disciplinas como la criminalística y la criminología, policía científica, psicología y sociología criminológica, seguridad comunitaria, entre otras áreas de conocimiento que modificarían la actividad policial cotidiana en un éxito de prevención de la criminalidad.

Por otro lado, está claro que la iniciativa pretende el empoderamiento de la Sedena, puesto que la adecuación constitucional que se intenta desde el Ejecutivo aumentaría a más de 118 mil elementos nuevos, y contempla que los recursos presupuestarios, financieros y materiales de la GN sean transferidos a la Sedena, aumentando su presupuesto a más de 400 mil millones (México Unido contra la Delincuencia, 2024). Por tanto, la asignación presupuestal de recursos públicos sigue siendo una prerrogativa del Ejecutivo, al margen de la aprobación legislativa, en especial cuando se trata de esta clase de propuestas; a pesar de que durante décadas se ha negado el presupuesto suficiente destinado a profesionalizar a las fuerzas de seguridad civiles, de ahí que obtener a corto o mediano plazo un presupuesto racional para la mejora continua de las policías de seguridad o de investigación, hasta el momento, continúa siendo un tema de voluntad política.

En este orden de cosas, la iniciativa subraya que en los años más recientes el flujo de capitales, el intercambio acelerado de mercancías e información, y la movilidad desbordada de personas, han tenido como uno de sus efectos la diversificación de las distintas expresiones del crimen organizado, cuyos efectos se extienden más allá de las fronteras nacionales. Así, se indica que el lavado de dinero, el tráfico de personas, y de flora y fauna silvestres, la explotación ilegal de recursos naturales, el comercio ilícito de armas, así como los crímenes cibernéticos, constituyen algunas de las expresiones icónicas de su complejidad.

Ahora bien, sin disputar la radiografía criminal que presenta el Ejecutivo, los ya citados fenómenos criminales tampoco son una justificación o motivo para optar por el traslado de la GN a la Sedena. Este tipo de criminalidad requiere del trabajo de investigación penal inter y multidisciplinaria, con metodologías basadas en las ciencias forenses, y, en específico, conocimiento de la criminología, las cuales son aplicadas como herramientas o métodos de trabajo en el desarrollo de la función policial. Y cuando se cuestiona su eficacia o la ausencia de resultados en materia de prevención delictiva, generalmente esa falta de éxito policial está asociada a la insuficiencia de capacitación especializada y a la falta de equipos y tecnologías.

Desde luego, las citadas metodologías de investigación científica del delito son incompatibles con las funciones y los métodos de trabajo de los militares, en particular si consideramos que la instrucción operativa de las fuerzas armadas, caracterizada por anteponer la confrontación beligerante, deja totalmente de lado la investigación científica de los delitos complejos antes citados, los que requieren de la aplicación de metodologías provenientes de las ciencias forenses y de la criminología, disciplinas escasamente tratadas en la formación militar, porque se emplean para otro tipo de fenómenos asociados a la seguridad nacional.

Por tanto, la función policial preventiva en aras de la seguridad ciudadana, que constituye la razón de ser de la GN, requiere de métodos de trabajo donde su constante sea la innovación y disrupción de estrategias preventivas y de contención o de sistemas de inteligencia creados para establecer una prevención e investigación delictiva de resultados, que se vayan adaptando a las distintas formas de aparición de la criminalidad.

En síntesis, las líneas argumentativas que motivan la apuesta por una militarización (*de facto*) de la seguridad pública nacional, son altamente cuestionables, y apuntan a ser una solución sencilla para un problema infinitamente más complejo.

III. INCOMPATIBILIDAD DE CONCEPTOS: SEGURIDAD CIUDADANA VERSUS GUARDIA NACIONAL CASTRENSE

En la exposición de motivos de la reforma que propone el titular del Poder Ejecutivo federal describe que el objetivo de la modificación constitucional es fortalecer las capacidades institucionales del Estado para garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y la vigencia del Estado de derecho en México, al igual que el goce efectivo de los derechos humanos. Siendo consecuentes, si se trata de fortalecer capacidades como lo menciona la iniciativa, con la finalidad de garantizar la seguridad comunitaria por medio de la prevención de la criminalidad y la sanción de los delitos, desde luego que hay otras formas de hacerlo sin comprometer los bienes de la mayor jerarquía de las personas. Como se puede advertir, tampoco se introduce algún argumento sólido con una fundamentación convincente que sea inédita o distinta a las que con frecuencia se utilizan como expresiones ordinarias en los discursos oficiales e iniciativas legislativas en materia de seguridad pública y procuración de justicia. En su mayoría, tales expresiones en el discurso legislativo son un mero listado de obligaciones estatales, muchas de éstas no sólo nacionales, sino también internacionales,⁸ que no se han concretado ante la ausencia de políticas públicas dirigidas a elaborar un diseño institucional que con el suficiente presupuesto instrumente una estructura policial que funcione de modo eficaz y eficiente en garantizar la seguridad ciudadana.

Ahora, el proyecto de reforma pretende específicamente

Reconocer a la Guardia Nacional como una fuerza policial de carácter permanente, que cuenta con personal de origen y cuya disciplina, formación y adiestramiento son de igual calidad que la que tienen las fuerzas castrenses, con una profesionalización, valores y filosofía de carácter

⁸ Me refiero a las obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos consideradas en la Constitución mexicana y a los tratados internacionales pertinentes.

estrictamente policial que garantiza la seguridad pública con respeto irrestricto a los derechos humanos, acordes con la normativa nacional y estándares internacionales en la materia, por lo que se adscribe a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por medio de esta acrobacia narrativa el Ejecutivo federal manifiesta su intención institucional de ignorar la naturaleza civil de la GN que se plasmó originalmente, para adscribirla a la Sedena. De su lectura, se puede observar que este objetivo de la iniciativa busca brindar un marco jurídico que otorgue certeza a la participación auxiliar, extraordinaria y complementaria de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Sobre esto, una primera implicación que se advierte es que la GN podría fungir como puente para que las fuerzas armadas continúen realizando tareas de seguridad pública y ciudadana de forma permanente (y de aprobarse, legítima), con los riesgos que ello conlleva.

Por otra parte, de acuerdo con lo planteado en la iniciativa, el concepto de seguridad ciudadana y la obligación estatal de garantizarla es la piedra angular para emprender una adecuación constitucional de esta naturaleza. Ahí se indica que la seguridad ciudadana prevé que las políticas y las acciones estatales para abordar los problemas de criminalidad y violencia deben tener un enfoque centrado en la persona humana. Sin embargo, este enfoque queda desdibujado cuando se pretende depositar la estrategia de seguridad pública que despliega la GN dentro de las facultades de la Sedena, al adscribir aquella institución policial en su estructura y funcionamiento sólo porque, según la iniciativa, cuenta con personal de origen, cuya disciplina, formación y adiestramiento son de igual calidad que la que tienen las fuerzas militares. De tal forma que si esto es así, tampoco encontraría razón alguna para esa adscripción, por el hecho de que los integrantes de la GN tienen las capacidades para enfrentar cualquier tipo de criminalidad y desplegar planes de prevención delictiva que disminuyan los índices de algunos delitos.

En este punto, es importante enfatizar que los problemas de criminalidad y violencia tienen una alternativa de mayor plausibilidad para su resolución: con una policía científica, que se observa reflejada en las facultades y atribuciones asignadas a la policía en la Ley de la Guardia Nacional, que ordena la implementación de una estrategia nacional de prevención, con el uso de metodologías científicas que conduzcan no sólo

a la identificación de los fenómenos delictivos, sino también a la selección adecuada de políticas criminales que incorporen las mejores respuestas estatales a partir de un modelo policial diseñado para instrumentar mecanismos de control y erradicación de las causas y factores criminógenos de las distintas manifestaciones de la criminalidad y la violencia.

Ahora bien, haciendo un ejercicio comparado básico, se advierte con claridad la insuficiencia conceptual que motiva el proyecto legislativo del Ejecutivo federal. En efecto, basta revisar la definición de seguridad ciudadana del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que la refiere como “el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica”.⁹ También, el PNUD considera a la seguridad ciudadana como un bien público que implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos, particularmente a los derechos a la vida, a la integridad personal, a la inviolabilidad del domicilio y a la libertad de movimiento.

Irónicamente, existe evidencia de que estos derechos específicos son notablemente afectados en procesos donde las fuerzas armadas intervienen para realizar funciones de seguridad pública y seguridad ciudadana, por lo que, con las razones esgrimidas el propio objeto de la iniciativa pierde pertinencia.¹⁰ Militarizar al país consiste no sólo en un problema de violaciones a derechos humanos. Se trata de un tema que concierne la calidad de la democracia, que incluye un desequilibrio entre el Ejecutivo y los demás poderes del Estado, que promueve el autoritarismo, y que podría conducir a la supresión de algunas garantías individuales en las zonas de mayor criminalidad. De modo que, siguiendo la referencia conceptual planteada por el PNUD, la militarización de la seguridad pública incide directamente en detrimento de la consolidación democrática en México.

⁹ PNUD (Febrero 2013). Sinopsis: Seguridad Ciudadana. Prevención de Crisis y Recuperación. Disponible en: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20\(spanish\).pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20(spanish).pdf)

¹⁰ Véase, por ejemplo, Human Rights Watch (26 de agosto de 2022). “México: la militarización de la seguridad pública amenaza los derechos humanos”. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2022/08/26/mexico-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-amenaza-los-derechos-humanos>; Amnistía Internacional (29 de noviembre de 2022). “Américas: Intentos de militarización de la seguridad pública en la región son una amenaza para los derechos humanos”. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/11/americas-intentos-de-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-la-region-son-una-amenaza-para-los-derechos-humanos/>

Consecuentemente, la escueta visión de seguridad ciudadana planteada en la iniciativa por el Ejecutivo federal desvela sus grandes limitaciones, porque en su conjunto es incompatible con un estándar internacional de derechos humanos. En este sentido, cobra importancia la distinción terminológica entre seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública y la seguridad ciudadana, y, desde luego que es un tema central comprender que por ningún medio esta última se garantiza o mejora en un contexto de militarización nacional.¹¹ Al contrario, se comprometería su eficacia, en atención a que las decisiones militares en contextos de violencia criminal estarán orientadas a frenarla con mayor violencia, debido a la formación que reciben integrantes de las fuerzas armadas.

IV. ALCANCES DEL PROYECTO LEGISLATIVO

En la iniciativa del gobierno federal se proponen adecuaciones constitucionales agrupadas en más de diez ejes temáticos, de los cuales sólo serán abordados cinco en este artículo:

Primero, la permanencia, consolidación e implantación territorial de la GN. Puntualmente, que la GN sea reconocida como una fuerza armada con la función esencial de apoyo a la seguridad pública, de carácter permanente, de origen y formación castrense, adscrita a la Sedena. A la par, en la iniciativa se considera que esta institución será la encargada de ejecutar, en lo que corresponde a la Federación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que elabore la secretaría del ramo de seguridad pública.

El segundo eje temático consiste en reconocer a la GN como una de las fuerzas armadas permanentes del Estado mexicano. Esto es, se busca incluir a sus integrantes en las disposiciones del artículo 13 constitucional, de manera que, para efectos disciplinarios, queden sujetos al fuero militar en el supuesto de faltas en este ámbito. La iniciativa aclara que ello no constituye un obstáculo para que, en el caso de comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos, sus autores queden sujetos a los tribunales civiles.¹²

¹¹ Véase al respecto la sesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5702418&fecha=20/09/2023#gsc.tab=0

¹² Tal como han determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El tercer eje temático es la coadyuvancia de la GN en la investigación de los delitos, bajo el mando y conducción del Ministerio Público. Para tal efecto, se reformaría el párrafo primero del artículo 21 constitucional.

El cuarto eje temático versa sobre la facultad del Poder Legislativo para expedir las disposiciones secundarias sobre la participación auxiliar del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada en labores de seguridad ciudadana. El proyecto legislativo menciona que dicha legislación debe incorporar las salvaguardas indispensables para garantizar que la intervención de las fuerzas armadas sea excepcional y complementaria a las tareas de los cuerpos policiales, así como temporal y restringida a las circunstancias del caso concreto, para tal efecto se reformaría la fracción XXXI del artículo 73.

En la iniciativa se afirma que se dispondrán los mecanismos para asegurar que cuando las fuerzas armadas participen en labores de seguridad ciudadana, sus integrantes cuenten con capacitación en materia de uso de la fuerza policial, con una racionalidad distinta de la bélica, que no asuman facultades propias de otras instituciones, y que su actuación pueda ser sometida a una fiscalización efectiva y rendición de cuentas, incluida la invariable sujeción a los tribunales civiles en el caso de violaciones a derechos humanos.

El quinto eje corresponde a la integración de la GN como fuerza armada permanente. En consecuencia, en caso de estimarlo necesario el presidente de la República podrá disponer de ella para la seguridad interior y defensa exterior del país. Se reformaría la fracción VI del artículo 89.

Todas estas líneas de acción ejecutiva son controvertidas. En primer lugar, resulta un contrasentido afirmar por un lado que la GN es una institución “de apoyo” a la seguridad pública y al mismo tiempo dejarle la responsabilidad institucional de quedarse al frente de las fuerzas armadas, en donde se haría cargo del despliegue y ejecución de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Sin mayores pormenores sobre el alcance de esta facultad, alarma el potencial desequilibrio de poderes al que podría conducir.

En segundo lugar, el proyecto legislativo del presidente López Obrador podría erigir en los hechos un régimen híbrido sancionador específico para las actuaciones de la GN, lo que únicamente abona a la atmósfera de incertidumbre y opacidad que impera en las actuaciones militares en

el país. Si a este nuevo régimen se le suman la persistente impunidad nacional, se podría dar un escenario de violaciones sistemáticas de derechos humanos con pocas opciones de reparación de daños.

En tercer lugar, incorporar a la GN como coadyuvante en la investigación de los delitos, así sea bajo la conducción del Ministerio Público, va en contra de la tradición de los sistemas democráticos nacionales y del propio Estado de derecho. Esto pues, por un lado, supone una concentración de poder en el Ejecutivo en detrimento de las funciones de un órgano autónomo (la Fiscalía General de la República), por lo que se mina un contrapeso del Estado mexicano. Esta apuesta por concentrar el poder es aún más visible si se considera el elemento en la iniciativa que propone que la GN quede a total disposición del presidente en caso de estimarlo conveniente, por lo que su uso en tareas de seguridad podría ser discrecional y arbitrario.

Por otro lado, la investigación de delitos requiere un conjunto específico de habilidades y formación, incluyendo conocimientos derivados de las ciencias forenses y de la criminología que sean vinculados a la estrategia legal, con técnicas de investigación, manejo de pruebas, o interrogatorios. Las fiscalías y policías civiles suelen tener personal especializado en estas áreas, mientras que las fuerzas armadas se centran en habilidades y objetivos propios de la defensa y seguridad nacional. Esto es, los militares están entrenados para operar en situaciones de combate, y su capacitación puede ser inadecuada para tratar con pericia investigaciones criminales.

Asimismo, en una democracia como la mexicana es crucial que exista un control civil efectivo sobre las fuerzas de seguridad. La experiencia mexicana desde 2006 también nos indica que pese a los reiterados esfuerzos por vigilar la actuación de las instituciones militares, la existencia de controles civiles para observar y determinar si su intervención se ajusta a lo previsto en las normas se ha obstaculizado por la autonomía del sistema militar (Gaussens y González, 2023).

El uso de los militares en funciones policiales, como se ha mencionado, puede erosionar este control y llevar a una militarización, con implicaciones negativas para los derechos civiles y la forma de gobierno. La participación de los militares directa o indirecta en la investigación de delitos puede socavar la confianza de la población en las instituciones democráticas y generar tensiones sociales.

V. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La iniciativa de adecuación constitucional hasta ahora analizada espera ser discutida en el Congreso de la Unión. Ante una eventual aprobación por el órgano legislativo mexicano, se plantean una batería de reflexiones.

Las actuaciones militares en tareas de seguridad pública han tenido como principal manifestación las violaciones a los derechos fundamentales de las personas. Por otro lado, en el caso mexicano es notable la inconsistencia existente entre los postulados normativos establecidos para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y las prácticas operativas observadas (Gaussens y González, 2023). Han transcurrido cerca de veinte años desde que se oficializó la intervención de las fuerzas armadas en el país, y lejos de disminuir los índices de criminalidad de delitos de alto impacto éstos han aumentado. Este hecho debería constituir evidencia suficiente de la ineficacia de esta estrategia. En México, implica una revisión del poder punitivo declarado por medio de discursos oficiales como el que nos ocupa; la subjetividad de los actores políticos desde su posición de poder impulsa en ocasiones prácticas genocidas que se desatienden debido a las narrativas de los discursos, la normalización de la violencia por las víctimas y el olvido de este fenómeno ominoso.

La consecución de alguna compatibilidad entre avanzar el Estado de derecho y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública depende de cierta correspondencia entre los marcos formalizadores —como normas, reglamentos, lineamientos o protocolos— y las prácticas cotidianas (Gaussens y González, 2023). Desafortunadamente, en México la intervención de esta institución sólo ha propiciado un ambiente que favorece que las autoridades se deslinden de sus responsabilidades acusando de toda la afectación de las conductas delictivas al crimen organizado (Nerio, 2011).

De esta manera, en una hipotética adscripción de la GN a la Sedena, se puede producir una desnaturalización de la misión de la institución policial (en términos de Jiménez y Turizo, 2011). Esa misión está completamente definida en la Ley de la Guardia Nacional, y está correlacionada directamente con mantener y preservar la seguridad ciudadana

Debo subrayar que el limitado desarrollo, identidad y profesionalización de la misma policía en México es a la vez una de las razones por las cuales, aparentemente el modelo de la organización y formación militar resulte atractivo como alternativa. La incapacidad institucional, el deficiente entrenamiento, la carencia de recursos, y los incentivos informales en ausencia de sanciones que promueven la corrupción e incompetencia, han propiciado estas condiciones de desilusión por el modelo civil de seguridad pública, lo que de ninguna manera constituye una garantía de mejora en la preservación de la seguridad ciudadana.

Por lo tanto, la desacreditación del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública pasa una reforma profunda a las policías mexicanas, que se oriente principalmente al combate a la corrupción, la impunidad y promueva el ejercicio pleno de los derechos humanos. Ésta es la única apuesta gubernamental que garantiza menos actos de represión estatal, controles efectivos en casos de violaciones a derechos humanos, transparencia en las actuaciones de las autoridades y el avance del Estado de derecho.

No debemos olvidar y mantener en la memoria (histórica) hechos pasados. Lo ocurrido a partir de 2008 en el norte del país, con la intervención de los militares en tareas de seguridad ciudadana, marcó el camino aún sin retorno a los homicidios masivos de la población civil, que ha desencadenado prácticas genocidas en el sentido amplio del término. Esto ocurrió, debido a la determinación de utilizar el poder punitivo sin control alguno y dejarlo bajo la responsabilidad de los militares.

La desaparición o el extremo debilitamiento del poder jurídico de contención hace que el poder punitivo se dispare en cualquier sentido y el vacío jurídico, automáticamente da paso a las libres pulsiones de los grupos de poder que en este momento estaban contenidos, y que se desarrollan criminalmente en forma sistemática y conforme a patrones.

En este caso, el vacío jurídico que implicó la ausencia de legislación o reglamentación de un posible Estado de excepción en determinado territorio mexicano causó un genocidio sin precedentes en Ciudad Juárez. Éste fue uno de los primeros territorios en el que se experimentaron esas pulsiones de los grupos de poder y se desplegaron acciones violentas entre los mismos grupos nacionales dedicados (o no) a las acciones ilícitas relacionadas con el narcotráfico.

De este análisis se puede afirmar que los actos violentos de 2008, en la región norte del país, se convirtieron en masacres o matanzas, El argumento reprobable y ausente de una ética pública del titular del Poder Ejecutivo estaba dirigido a la justificación de la violencia genocida; algo similar se está iniciando ahora con lo que plantea la iniciativa del Poder Ejecutivo federal, bajo falsos argumentos en nombre del orden público y en aras de garantizar la seguridad ciudadana. Desde luego, la incorporación de la GN al Ejército mexicano deja clara la posición del poder político puro del gobernante que ha decidido propiciar e impulsar la militarización de la seguridad pública y del Estado policial federal.

Con semejante estado de cosas, los gobiernos de las últimas tres décadas en México, frente a esa facticidad objetiva, no han creado propuestas de soluciones de vida; en cambio, sí promueven una política del silencio, encaminada a la aceptación tácita de la banalidad de la muerte. Esta afirmación es el reflejo de una salida falsa y aparentemente sencilla, que está impulsando la iniciativa analizada del Poder Ejecutivo federal, que es plausible se convierta en un dispositivo de violencia estructural contra la población civil.