

3. La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO

Mónica Serrano¹

INTRODUCCIÓN

Durante la campaña electoral, en repetidas ocasiones, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) denunció que había fracasado la estrategia de “guerra” de sus dos antecesores, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Ofreció a cambio una estrategia alternativa de “paz” y el combate de la violencia desde “sus raíces”, atendiendo la pobreza y la desigualdad, base de su planteamiento de lo que sería su gobierno para salir de la crisis de seguridad que vive México. En el periodo de transición, entre el primero de julio y el primero de diciembre de 2018, AMLO y su equipo no sólo pudieron identificar los desafíos que se perfilaban en el horizonte, sino también el tamaño de los obstáculos que se interpondrían a sus esfuerzos para restablecer la paz en el país.

La avasalladora victoria electoral de Morena el primero de julio de 2018 otorgó a AMLO una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, aunque en esta última no logró la mayoría calificada de dos tercios, que se requieren para muchas decisiones. Con el respaldo legislativo, el gobierno pudo empujar cambios significativos en la estructura de los cuerpos de seguridad del país. Se disolvió la Comisión Nacional de Seguridad, entidad que bajo la Secretaría de Gobernación en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), coordinó la estrategia de seguridad pública y los cuerpos de inteligencia. Se crearon dos dependencias nuevas: la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y la Guardia Nacional (GN). También se transformó el servicio de inteligencia civil, encabezado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cambiando su nomenclatura a Centro Nacional de Inteligencia (CNI), ahora ubicado en la SSPC.

La hipótesis de este artículo sostiene que la creación de la GN, por ser la pieza central del nuevo esquema de seguridad, fue ajustando los recursos de las instituciones existentes, y que éstas se fueron acomodando y adaptando de manera pragmática no sólo a las condiciones de inseguridad prevalecientes, sino también a las restricciones presupuestales e institucionales. La creación de este cuerpo fue en buena medida resultado de la necesidad apremiante de dar una solución al problema de inseguridad en el país. Sin embargo, queda claro que la presencia de los 70,920 efectivos de la GN que fueron desplegados en 150 coordinaciones regionales en noviembre de 2019 difícilmente conseguirá contener la vorágine de violencia que envuelve al país.² De igual manera, en este artículo se van a analizar las principales decisiones y componentes de la estrategia de seguridad de AMLO.

Para iniciar, se hará un análisis breve de la agudización de la inseguridad y la violencia bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto, pues es el telón de fondo de las decisiones e iniciativas que fueron perfilando la estrategia de seguridad de la administración AMLO. Se intentará mostrar que, más que una estrategia diseñada a partir de un análisis y un diagnóstico exhaustivos de los motores de la inseguridad y la violencia, la política de seguridad del gobierno de AMLO se construyó sobre la marcha y fue el resultado de un ejercicio de ajuste. Aunque la agudización de la crisis de seguridad en el primer año de AMLO rebasa los alcances de este artículo, es claro que la ausencia de una verdadera estrategia de seguridad ha contribuido a exacerbar muchas de las tendencias que apuntan a que el primer año de su administración —con un promedio de 97 personas asesinadas al día, un total estimado de 29,629 víctimas de la violencia homicida en los

¹ Investigadora de El Colegio de México, A.C.

² Manuel Espino, “Experto cifra en 38 mil asesinatos en 2019”, en *El Universal*, 5 de noviembre de 2019.

primeros diez meses de gobierno y una tasa de homicidio que se acerca ya a los 30 homicidios por 100 mil habitantes— no logró alcanzar sus objetivos.³

LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD DURANTE EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

Al tomar la presidencia en 2012, Enrique Peña Nieto anunció un cambio en las políticas de seguridad que, bajo la administración de su antecesor, Felipe Calderón, habían configurado un estado de guerra contra las organizaciones criminales y el narcotráfico. Además del cambio en el discurso de seguridad a favor de la dimensión social de la inseguridad y la prevención del delito, el gobierno de Peña impulsó propuestas que fueron perfilando la estrategia de seguridad de su administración. Se pueden identificar tres grandes iniciativas: la recentralización del proceso de toma de decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación, y la consecuente desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública (que había estado vigente de 2000 a 2012); la decisión de crear una nueva fuerza pública, la Gendarmería, y la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único. Estas fueron las tres piezas clave de la estrategia de Peña Nieto en materia de seguridad.

De las tres iniciativas, sólo la recentralización de las decisiones y responsabilidades en la Secretaría de Gobernación se cumplió como estaba previsto. La propuesta de la Gendarmería terminó reducida a una división de la Policía Federal; la iniciativa del mando único naufragó en medio de una verdadera anarquía policial, mientras que la fuga del Chapo Guzmán del penal del Altiplano el 11 de julio de 2015 pondría seriamente en duda la lógica de la centralización de las decisiones y responsabilidades en la Secretaría de Gobernación.⁴ La creación de la División de Gendarmería en la Policía Federal no se traduciría en un aumento importante en el pie de fuerza total de la Policía Federal.⁵ En los seis años del sexenio de Peña Nieto, a la Policía Federal sólo se sumaron 400 elementos para conformar una fuerza de 37,331 policías.⁶ Con menos de 40,000 elementos, la Policía Federal permaneció muy lejos del horizonte de un pie de fuerza de por lo menos 200,000 elementos que diversos expertos han estimado como mínimo indispensable para un territorio de dos millones de kilómetros cuadrados y una población de aproximadamente 125 millones de habitantes.⁷

En el diagnóstico que entregó en 2018 el entonces Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Álvaro Vizcaino Zamora, más de la mitad de los municipios del país aparecían sin fuerza policial o con agencias de policía de menos de 10 elementos, y sólo 413

³ De acuerdo con el estimado del diario *Reforma*, al 23 de noviembre del año pasado, el total de ejecuciones vinculadas al crimen organizado acumuladas durante los primeros 12 meses de la administración AMLO habría alcanzado 14,885 muertes violentas. *Reforma*, 23 de noviembre de 2019. Véase: INEGI, “Datos preliminares que revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”, disponible en: <file:///Users/Air/Documents/CIFRAS%20y%20TABLAS/INEGIhomicidios2018.pdf>; INEGI, “Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios”, disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=; IMCO, “Datos Preliminares de Homicidios de 2018”, disponible en: <https://imco.org.mx/imco-recomienda/datos-preliminares-homicidios-2018-via-inegi/>.

⁴ Jorge Carrasco y Patricia Dávila, “Mando Único Policial: el modelo fracasado”, *Proceso*, No. 2146, 16 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/515386/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado>

⁵ Al terminar el sexenio de Peña Nieto, la División de Gendarmería de la Policía Federal contaría con formación policial y con un complemento de formación militar, pero sólo tendría 5,000 elementos civiles. Álvaro Vizcaino, “Alternativas a la Guardia Nacional”, *Nexos*, 3 diciembre de 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>

⁶ Presidencia, *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/> y <https://www.gob.mx/lobuenocuenta>.

⁷ Como señala Guillermo Valdés, con un territorio de 504 mil kilómetros cuadrados y dos policías nacionales, España cuenta con una fuerza de más de 150 mil elementos, por no mencionar el pie de fuerza de la Policía Nacional de Colombia que, entre 2009 y 2018, aumentó en 15% para cerrar el 2018 con 174,968 elementos (personal uniformado y no uniformado). Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, Ciudad de México, 2013, p. 377; República de Colombia, *Policía Nacional, Informe de Gestión 2018*. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2018.pdf>

municipios contaban con corporaciones de más de 50 elementos.⁸ Si la debilidad institucional de las policías municipales y estatales en México había sido ya identificada como uno de los problemas fundamentales de la seguridad en el país, la fuga de Joaquín Loera Guzmán sería la expresión más nítida de los límites de la centralización de las decisiones y responsabilidades de seguridad en la Secretaría de Gobernación. La inseguridad rampante y una tasa acumulada de homicidios que rebasa por mucho los umbrales de la guerra contra las drogas de los años del ex Presidente Felipe Calderón (2006-2012) son las manifestaciones más trágicas del fracaso de la estrategia de seguridad de Peña Nieto (2012-2018). A nivel del indicador más importante que mide la inseguridad, los homicidios, las 125,395 carpetas de investigación iniciadas por el delito de homicidio bajo la administración Peña Nieto claramente habían rebasado las 102,327 carpetas acumuladas durante el gobierno de Calderón. Lo anterior agrega una deficiencia total: el sistema de justicia es incapaz de colaborar positivamente en el combate al crimen organizado.

En la trayectoria de la inseguridad y la violencia bajo Calderón y Peña Nieto influyó la vecindad con Estados Unidos. Sobresalen tres dimensiones de dicha vecindad que han influido de manera directa en los umbrales de inseguridad y violencia en México. La primera es centrar las prioridades de Washington en materia antinarcoóticos en conformar listas de delincuentes y narcotraficantes mexicanos reclamados para extradición. La segunda tiene que ver con la ilimitada disponibilidad de armas en Estados Unidos, y la tercera es la proximidad con el mercado más lucrativo de consumo de drogas. Específicamente, confluyen tres olas de consumo de opiáceos sintéticos y no sintéticos, como el fentanilo.

En más de un siglo de relaciones entre México y Estados Unidos, el tema del narcotráfico y de las prioridades de Washington en materia de drogas ha tenido un peso indiscutible. Es sabido que el descabezamiento de organizaciones criminales y del narcotráfico, como ocurre con la decapitación de organizaciones terroristas, más que contener, tiende a exacerbar la violencia y hacerla más indiscriminada y predatoria. Lo notorio es que las prioridades de Washington se trasladan a las agendas y estrategias de seguridad de México.⁹ Pero a nadie se le escapa que la victoria parcial, anunciada por Peña Nieto en su sexto y último informe de gobierno sobre la captura y neutralización de 110 de los 122 objetivos prioritarios —identificados por su gobierno como los delincuentes de mayor peligro para México— no se tradujo en una mejoría tangible en la seguridad.

La vastísima disponibilidad de armas en el mercado estadounidense es uno de los factores que más ha influido en la inseguridad y la violencia que han afectado a México en años recientes. Si se toma como término de referencia la disponibilidad de armas, veríamos cómo entre 2006 y 2016 el total de armas manufacturadas e importadas en Estados Unidos aumentó, de poco más de 6 millones en 2006, a 16 millones 600 mil armas de fuego una década después.¹⁰ Ahora bien, para explicar este aumento en la disponibilidad de armas de fuego en Estados Unidos, los expertos han llamado la atención sobre el cabildeo en materia de armas que ha desempeñado el lobby de armas *National Rifle Association* (NRA), especialmente desde la década de los noventa del siglo pasado, dirigido especialmente a incidir en el diseño de leyes y políticas que sustentan el mercado de armas en Estados Unidos.

Aunque la gravedad de la crisis de opiáceos que hoy afecta a Estados Unidos representa una amenaza sin precedentes, es indispensable reconocer la relación que hay entre esta crisis y el aumento en el consumo de drogas. Como se sabe, la epidemia de consumo de cocaína se incrementó en los primeros años de la década de los ochenta del siglo pasado. Aunque la evolución de estas epidemias obedeció a circunstancias distintas, lo que me interesa destacar es la enorme vulnerabilidad de México a esta dinámica externa. Renato Sales, exCoordinador de

⁸ Al cierre de la administración de Peña Nieto, 651 municipios del país no contaban con policía municipal, es decir, en 26.4% de los municipios del país no existe policía, y en 661 municipios, 25% del total, la policía local contaba con menos de 10 elementos. Álvaro Vizcaino, “Alternativas a la Guardia Nacional”, *Nexos*, 3 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>

⁹ Brian J. Phillips, “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”, *The Journal of Politics*, Vol. 77, no. 2, abril de 2015.

¹⁰ Eugenio Weigend y David Pérez Esparza, “Should Mexico adopt permissive gun policies: lessons from the US”, *Mexican Law Review*, Vol. XI, no. 2, enero-junio de 2019.

Seguridad Nacional, señaló al respecto: “la prohibición de la venta de opiáceos sin receta en Estados Unidos había contribuido a desatar una guerra por la producción y tráfico de heroína y opioides sintéticos desde México”. Por lo anterior, en su opinión, es un “tema vinculado con la situación sociológica, económica, política, geopolítica”.¹¹

En enero de 2017, el gobierno de Peña Nieto estimó que había un promedio de 0.8 policías por cada mil habitantes en el país, incluyendo la depuración de elementos que no habían aprobado controles de confianza. Este promedio contrasta con el promedio internacional reportado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2006, de 2.8 policías por cada mil habitantes, y se sitúa muy por debajo de los 1.8 policías por cada 100,000 habitantes que el propio gobierno de Peña Nieto había calculado como estándar mínimo para México.¹² En el pie de fuerza del ejército y de la armada tampoco encontramos grandes cambios. En el periodo comprendido entre 2012 y 2018 la capacidad de las fuerzas armadas apenas aumentó 2.1 % (5,556 integrantes). En 2018, el pie de fuerza de las fuerzas armadas se estimó en 269,738 elementos, incluyendo 214,157 miembros del ejército y la fuerza aérea, y 55,581 marinos. De éstos, sólo 16,701 son personal femenino.¹³

No deja de ser irónico que, con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior en noviembre de 2018, que había impulsado el ejército, la propuesta de la GN fue retomada en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, anunciado por AMLO el 14 de noviembre de 2018.¹⁴ La decisión de depositar la seguridad pública en manos de los militares fue la explicación que AMLO ofreció para justificarla: “la política es optar entre inconvenientes”, dijo.¹⁵

LA REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL

Durante el periodo de transición, AMLO y su equipo mantuvieron su compromiso para impulsar la nueva estrategia de pacificación que, además de incluir un paquete de políticas sociales enfocado especialmente en los jóvenes, contemplaba cambios en las políticas de regulación de las drogas, así como muchas propuestas de penas alternativas y amnistías. Aunque esto fue bien recibido por la opinión pública, no era fácil saber si serían compatibles con las prioridades de seguridad de Washington y menos aún anticipar su viabilidad en el contexto de la inseguridad y violencia que envolvían al país. Alfonso Durazo, propuesto por AMLO para ser Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, se vio obligado a ajustar muchas de las promesas que había lanzado AMLO durante los meses de campaña. Había afirmado que los homicidios se reducirían entre 30 y 50% en un lapso de tres años; poco después, reconoció que la violencia no se había extendido de un día para otro, por lo que no podría ser resuelta de inmediato.¹⁶ Dos meses después de la victoria electoral, la contribución de los militares a la seguridad fue reconsiderada.

¹¹ Véase: “La violencia en México, entre la guerra de cárteles y la ‘paradoja de las drogas’”, en *El Clarín*, 19 de enero de 2018, disponible en: https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_B1itjqJHf.html; Ignacio Alzaga, “Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales”, en *Milenio*, 25 de abril de 2018; Dennis A. García, “Sales: record de homicidios, por factores internos y externos”, en *La Jornada*, 27 de agosto de 2018.

¹² Secretaría de Gobernación, *Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas*, 30 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/senssp/articulos/actualizacion-del-modelo-optimo-de-la-funcion-policial?idiom=es>

¹³ Véase: Presidencia, *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/> y <https://www.gob.mx/lobuenocuenta>; Alejandro Medellín, “El ejército mexicano quiere tener a 25,000 mujeres en sus filas”, *Defensa.Com*, 9 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.defensa.com/mexico/ejercito-mexicano-quiere-tener-25-000-mujeres-filas>.

¹⁴ Disponible en: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf

¹⁵ Pablo Ferri, “López Obrador profundiza la militarización en México para frenar la violencia”, en *El País*, 15 de noviembre de 2018.

¹⁶ Jorge Carrasco y Patricia Dávila, “Alfonso Durazo: en materia de seguridad se anticipa un escenario de catástrofe”, *Proceso*, No. 2181, 19 de agosto de 2018.

Durazo informaba al Senado que una vez que los planes de la nueva administración para profesionalizar a las policías y pacificar al país fructificaran en 2024, los militares regresarían a los cuarteles.¹⁷

En el centro del reacomodo institucional propuesto por la administración de AMLO se ubica la ahora denominada SSPC. Se transfirieron a ésta las unidades administrativas que en el gobierno anterior habían integrado la Comisión Nacional de Seguridad: la Policía Federal, las instancias de prevención del delito, el Servicio de Protección Federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el CISEN, hoy CNI. A la par, también se disolvió el Estado Mayor Presidencial (EMP) y la mayoría de sus miembros regresaron al ejército y la marina.

La propuesta de crear la GN es la pieza central del último eje del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. El fundamento básico de la propuesta, esbozada bajo el rubro “Plan de Seguridad Pública: Repensar la Seguridad Nacional y Reorientar a las Fuerzas Armadas y Creación de Guardia Nacional”, es un diagnóstico crítico, por no decir catastrófico, del estado de la Policía Federal, así como de los agentes ministeriales estatales. La reforma supone una lectura muy grave de la situación de inseguridad, percibida ya como una verdadera emergencia nacional. Aunque como ha sido el caso con muchas otras de sus iniciativas, AMLO ofreció someter a consulta su propuesta para crear la GN. Sin embargo, a nadie se le escapó que la decisión estaba ya tomada.

La propuesta presentada a finales de 2018 es congrega en la GN una fuerza de 150 mil hombres en un plazo de tres años, con base en las aportaciones de unos 30 mil elementos de la policía militar, entre 8 y 10 mil marinos de la policía naval, un contingente de unos 20 mil hombres de la Policía Federal y las contribuciones de un programa ambicioso de reclutamiento de nuevos elementos. Esta propuesta es una apuesta claramente pragmática, en un contexto profundamente adverso. Es interesante anotar que en la discusión del Plan Nacional de Paz y Seguridad, la propuesta para crear un proyecto nacional se desdibujó y desapareció. El principal riesgo que ha representado la creación de la GN se refiere a los equilibrios más amplios entre civiles y militares. Si bien se mencionó reiteradamente que ésta tendría un entrenamiento de cuerpo civil con perspectiva de derechos humanos, algunos miembros de la nueva administración, incluida la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, han buscado apaciguar las preocupaciones de expertos y defensores de derechos humanos al respecto. En la práctica, la idea de militares entrenados como policías militares sólo ha conseguido encender todo tipo de alarmas y voces críticas.¹⁸ En México, la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es una novedad, pero la propuesta de la GN amenaza con alterar los equilibrios entre las instituciones civiles y militares, además también modifica la correlación de fuerzas entre los diferentes servicios de las fuerzas armadas.

No era difícil imaginar las implicaciones que la creación de la GN podría acarrear en los equilibrios de poder entre los servicios de las fuerzas armadas. Seguramente no hace falta subrayar que la posible transferencia de la Policía Naval a la GN, así como la posible reducción de cerca de 10% del presupuesto de la armada podrían afectar la posición de este servicio frente a otras instancias armadas.¹⁹ Todo lo anterior parecía sugerir que el ejército iba a beneficiarse de esta redistribución de elementos y presupuesto. Cualquiera que sea la definición concreta de estos cambios, lo que es claro es que lo que parecía estar en juego no era sólo una redistribución importante de poder entre civiles y militares, sino entre uniformados.

La propuesta de realizar cambios constitucionales para fundar la GN fue aprobada en la Cámara de Diputados a mediados de diciembre de 2018. Fue uno de los indicadores que confirmaban el giro autoritario en la estrategia de seguridad de AMLO. No sólo se habían frustrado los esfuerzos de expertos y organizaciones de derechos humanos para incluir una cláusula que reconociera

¹⁷ “Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías”, en *Excelsior*, 30 de agosto de 2018.

¹⁸ Ana Ponce, “Guardia Nacional con la mejor capacitación”, en *Milenio*, 18 de noviembre de 2018.

¹⁹ Llama la atención que mientras el presupuesto de la Armada fue reducido en 9 %, el presupuesto de Sedena aumentó de 81,021 a 93,670 millones de pesos para el año 2019. Luna, Oscar, “Gana Sedena; podan a la PGR y a Marina”, en *Reforma*, 16 de diciembre de 2018.

sin cortapisas la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, sino que el lenguaje enérgico que buscaba prohibir el ingreso de detenidos a instalaciones militares había sido reemplazado por una instrucción más vaga que tan sólo conminaba a entregar a detenidos a autoridades civiles.²⁰ Las voces que llamaban a reforzar la Policía Federal y las corporaciones estatales fueron olímpicamente ignoradas. Estas y muchas otras preocupaciones fueron acaloradamente debatidas en las apretadas semanas dedicadas a las consultas públicas sobre el proyecto de la GN.²¹

En las audiencias que se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados durante la segunda semana de enero de 2019, diversas voces de la sociedad civil y de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos subrayaron con elocuencia los riesgos que podía entrañar la creación de una GN. Marcela Villalobos, representante de Amnistía Internacional, llamó la atención al hecho de que la capacitación de miles de soldados de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) en materia de derechos humanos no había “frenado que los militares cometan graves violaciones de derechos humanos”, mientras Miguel Concha, Director del Centro de Derechos Humanos Vitoria, recaló la necesidad imperiosa de contar con corporaciones civiles.²² Académicos de diversas instituciones alertaron sobre los riesgos de la “constitucionalización de la militarización”, y se refirieron a casos específicos de violaciones graves de derechos humanos a manos de soldados y marinos que han sido documentados, acreditados y algunos incluso juzgados por instancias internacionales y nacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el Senado, el dictamen de la GN enfrentó un escenario más incierto. Al menos diez gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), acompañados de los gobernadores de Morelos y Nuevo León, dieron su aval a la propuesta de AMLO para la creación de la Guardia Civil.²³ Con un poco más de distancia, los gobernadores panistas de Aguascalientes, Baja California y Chihuahua también manifestaron, en principio, su apoyo al proyecto de una GN, pero dejaron claro su condicionamiento a la integración de la corporación como cuerpo civil, subordinado a la autoridad civil y respetuoso de los derechos humanos.²⁴ Las organizaciones empresariales también manifestaron su respaldo a la iniciativa de la GN. Sólo que mientras para Gabriel Covarrubias, líder de la Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), la GN sería bienvenida para poder así “detener la ola de inseguridad”, para el líder de la Coparmex, Gustavo Hoyos Walther, la institución no sólo debería tener un carácter civil, sino también un mando civil.²⁵

Tras una semana de negociaciones intensas y acaloradas, las bancadas de Morena y de la oposición en el Senado pudieron finalmente establecer una postura común. Entre el 17 y el 21 de febrero de 2018 ambas instancias intercambiaron propuestas y contrapropuestas y terminaron por votar de manera prácticamente unánime la aprobación del dictamen para la creación de la GN. En términos generales, mediante una instancia de coordinación operativa, el acuerdo contempló un mando civil para la nueva corporación y un plazo de cinco años para integrar la GN y regresar a los soldados a los cuarteles. Se acordaron además plazos para la promulgación de tres leyes secundarias: la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley para el registro de detenidos

²⁰ Claudia Salazar, “Quitan candados a Guardia Nacional”, en *Reforma*, 16 de diciembre de 2018.

²¹ Véase: Edna Jaime, “No es más de lo mismo, es algo peor”, en *El Financiero*, 16 de noviembre de 2018; Alejandro Hope, “La Guardia Nacional o la mala idea que no quiere morir”, en *El Universal*, 3 de octubre de 2018; Eduardo Guerrero, “El Plan de Seguridad de AMLO en el largo plazo”, en *El Financiero*, 3 de diciembre de 2018.

²² Canchola, Alejandra y Moya, Ricardo, “Concluyen audiencias sobre Guardia Nacional”, en *El Universal*, 12 de enero de 2019.

²³ Además de los diez gobernadores del PRI —Alejandro Murat, de Oaxaca; Héctor Astudillo, de Guerrero; Alejandro Moreno Cárdenas, de Campeche; Miguel Ángel Riquelme, de Coahuila; Alfredo del Mazo, del Estado de México; Juan Manuel Contreras, de San Luis Potosí; Quirino Ordaz, de Sinaloa; Omar Fayad, de Hidalgo; Marco Antonio Mena, de Tlaxcala; Alejandro Tello, de Zacatecas— la propuesta de la GN contó con el apoyo del gobernador de Morelos, Cuauhtémoc Blanco, y del gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón. Véase: “Gobernadores del PRI llaman a senadores a apoyar proyecto”, en *El Universal*, 19 de febrero de 2019.

²⁴ Véase: Suzzette Alcántara y César Reyes, “Gobernadores del PRI llaman a senadores a apoyar proyecto”, en *El Universal*, 19 de febrero de 2019; “Gobernadores e IP se suman a plan AMLO”, en *Milenio*, 20 de febrero de 2019.

²⁵ “Gobernadores e IP se suman a plan AMLO”, en *Milenio*, 20 de febrero de 2019.

y una Ley sobre el uso legítimo de la fuerza. Los acuerdos contemplaron también compromisos paralelos encaminados a asegurar que los estados y los gobernadores desarrollen y apunten sus capacidades de policía.²⁶

En efecto, en una sesión denominada como histórica, el 21 de febrero de 2019, 127 de 128 senadores votaron a favor de las reformas y otorgaron al Presidente la facultad para emplear a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, siempre y cuando se observaran y mantuvieran vigentes los criterios de control civil y democrático establecidos por la teoría constitucional moderna y por organismos internacionales de derechos humanos.²⁷ En la opinión de algunos expertos, el saldo final de las negociaciones sentó las bases para la creación de una institución policial de naturaleza civil, adscrita a una instancia civil, la recién establecida SSPC, y autorizó también el despliegue, sujeto a criterios de regulación, fiscalización y subordinación, de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública durante un periodo máximo de cinco años.

Sin embargo, en términos prácticos la aprobación del dictamen de la GN se perfila más como un compromiso cargado de ambigüedades.²⁸ Mientras para la oposición el resultado de la negociación parecía ofrecer una ruta clara para la creación de una institución policial de naturaleza civil y por consiguiente para lograr la desmilitarización, para la nueva administración, aunque apresurada, la integración de este cuerpo con personal y disciplina militar podría garantizar la consolidación de la institución de seguridad que el país necesita. De igual forma, mientras la oposición ha insistido en un mando civil, AMLO ha visto en la instancia de coordinación una especie de un comando conjunto. Más aún, tanto AMLO, como su Secretario de Seguridad, reiteraron que si la ley secundaria no lo acota, el Presidente podría designar por igual a un mando civil o militar.²⁹ Ante los saldos de las cruentas guerras de Calderón y Peña Nieto, AMLO durante su campaña electoral prometió de manera reiterada replegar al ejército, afirmando que no está preparado para esta función, que su encargo es defender la soberanía nacional y no debía seguirse exponiendo como institución. Así, se comprometió a ir regresando al ejército a los cuarteles en la medida que se profesionalizaba la policía: “Ese es mi plan, creo que nos va a llevar seis meses ir regresando al ejército para que sea la nueva Policía Federal la que se haga cargo de garantizar la tranquilidad y la seguridad pública”.³⁰

No obstante, al iniciar su gobierno no sólo lanzó su propuesta de GN encomendada al ejército, sino que de inmediato en enero de 2019 declaró la guerra al robo de combustible recurriendo a las fuerzas armadas, esfuerzo al cual destinó 10,000 militares. En el tercer mes de su gobierno, aludió a la situación crítica del país: “más de 230 mil asesinatos en diez años, más de un millón de víctimas de la violencia, cuarenta mil desaparecidos”, y a la necesidad de apoyarse en el ejército y las fuerzas armadas “para serenar al país, para que haya paz y tranquilidad en México”, para persuadir a diputados y senadores de la necesidad de contar con la GN.³¹ Además de insistir en la urgencia de contar con un cuerpo de seguridad con “mística y formación” para enfrentar la

²⁶ La reforma no sólo ordena a los gobernadores presentar al Consejo de Nacional de Seguridad Pública, en un plazo de 180 días, el diagnóstico del estado de sus fuerzas de policía, sino un programa para el fortalecimiento de dichos cuerpos policiales. Para contar con el servicio y despliegue de la GN, los estados deberán contribuir al costo de dichas operaciones. La medida se contempla como incentivo para el fortalecimiento de capacidades estatales. Actualmente, los gobiernos que piden el auxilio federal mantienen los presupuestos federales en materia de seguridad pública, pero para poder contar con la presencia de la GN, ahora deberán ceder parte de esos recursos. Leticia Robles de la Rosa, “Guardia costará a los estados”, en *Excélsior*, 22 de febrero de 2019; Andrea Becerril, “Nueva agrupación sólo se ocupará de delitos federales”, en *La Jornada*, 24 de febrero de 2019.

²⁷ Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Dan luz verde a la Guardia Nacional con mando civil”, en *La Jornada*, 22 de febrero de 2019.

²⁸ “Senado saca Guardia por consenso, pero no la que pidió AMLO”, en *Milenio*, 22 de febrero de 2019; Zedryk Raziel, “Dejan control civil a Guardia Nacional”, en *Reforma*, 22 de febrero de 2019.

²⁹ Lo que es claro es que la figura de coordinación supone que aun con un mando civil, habrá que coordinarse con los mandos militares y navales en función de las necesidades operativas. Mayolo López, “Exigen senadores del PRI y PAN mando civil”, en *Reforma*, 23 de febrero de 2019.

³⁰ Diego Petersen, “El ejército mexicano: comer de la mano del presidente”, en *El País*, 18 de febrero de 2019.

³¹ Alberto Morales y Manuel Espino, “Ejército, decisivo para serenar al país, AMLO”, en *El Universal*, 20 de febrero de 2019.

violencia y la inseguridad de casos como el de “las fosas clandestinas en Colima y para reducir los homicidios en estados que son foco rojo”, subrayó lo “ilógico” de una situación en la que “habiendo 230 mil elementos del ejército, el gobierno no pueda hacer uso de ellos para garantizar la paz porque no lo permite la ley”.³²

Sin duda, en la propuesta y el diseño de la GN algo influyó el peso de las restricciones presupuestales. Como AMLO, el Secretario de la SSPC Alfonso Durazo, explicó de manera llana que una de las razones por las que se contempló tener personal “comisionado” del ejército y de la marina en la GN es que “no hay presupuesto suficiente para crear una policía exclusivamente civil desde sus orígenes”.³³ Y vale la pena también reparar en la intención largamente anunciada de hacer un ejército de paz y de la GN fuerzas de paz “equivalente a las fuerzas de paz de la ONU”.³⁴

CONCLUSIÓN

Durante 2019, la GN y las fuerzas armadas reorientaron sus misiones notablemente. A la ya mencionada “guerra” al robo de combustible, conocido como “huachicol”, bajo el efecto de la presión de Estados Unidos, se agregó una nueva misión: la construcción de un “Muro de Contención” de la migración encaminada hacia Estados Unidos en México. Ello implicó el despliegue de fuerzas federales en la frontera sur y las principales vías de tránsito de migrantes, provenientes principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador, con destino a Estados Unidos. Por consiguiente, las fuerzas armadas (donde incluimos a la GN) se han visto obligadas a apartarse de su misión principal para coadyuvar a la seguridad interna y pública del país y participar de lleno en misiones no militares. El operativo fallido para la captura de Ovidio Guzmán el 17 de octubre de 2018 en Culiacán no sólo dejó en claro la ausencia de la GN y la descoordinación de las fuerzas de seguridad, sino la falta de una verdadera estrategia de seguridad. El contraste entre la impericia del Estado y la capacidad de movilización del Cártel de Sinaloa no pudo ser mayor. Ante la inusitada capacidad de respuesta de la organización criminal y la amenaza directa a instalaciones militares, incluidas las viviendas de soldados y oficiales, el gobierno federal se vio obligado a ceder y a liberar al hijo del Chapo Guzmán. Al operativo fallido siguió una avalancha de críticas, nacionales e internacionales, que lejos de limitarse a evidenciar los inexplicables errores de la operación, cuestionaron la lógica de la política de seguridad de AMLO. Pocas semanas después, las críticas cobraron nuevos bríos al difundirse la noticia de la terrible masacre de los miembros de la familia LeBaron en los límites de Chihuahua y Sonora a principios de noviembre de 2019. Si el fiasco del operativo en Culiacán sacó a la luz la total falta de coordinación entre las fuerzas federales y la inoperancia de la GN, los hechos terribles de Bavispe exhibieron de manera trágica los límites de la política de seguridad de la administración de AMLO ante los nuevos cánones de la violencia criminal. En efecto, no sólo la fuerza real de organizaciones criminales —mostrada ostentosa-mente en Culiacán, Michoacán, Guanajuato o Nuevo Laredo, por mencionar algunos estados—, sino su propensión a recurrir a métodos cada vez más bárbaros y extremos, suscitaron enormes dudas y severas críticas a la política de seguridad de AMLO. Ante el tamaño de la amenaza de las organizaciones criminales y un comportamiento cada vez más monstruoso, las premisas del uso no ofensivo de la fuerza y del ejemplo virtuoso que informan la lógica de seguridad de AMLO parecen rebasadas por la realidad de los hechos. Así, la supuesta estrategia fue cuestionada por la misma realidad, pues el incremento de la violencia homicida en 2019 superó los registros históricos en el país.

³² Jannet López, “‘Puras trabas’ de las ONG a la Guardia: AMLO”, en *Milenio*, 14 de febrero de 2019.

³³ “En 6 meses debe verse un cambio en tendencias de inseguridad. Entrevista con Alfonso Durazo”, en *El Financiero*, 25 de febrero de 2019.

³⁴ Arturo Páramo, “Guardia será como los cascos azules”, en *Excélsior*, 21 de febrero de 2019.