



GUÍA PARA DEBATIR A FAVOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA VÍA CIVIL

ÍNDICE

Introducción	3
Marco conceptual	5
Historia de la militarización en México	9
La militarización bajo el gobierno actual	16
Argumentos	19
Argumentos de la ciudadanía	20
<i>La magnitud de la violencia requiere del uso del Ejército</i>	21
<i>Problemas con los policías</i>	24
<i>Protección de la población</i>	31
Argumentos del gobierno	33
<i>Excepcionalidad</i>	34
<i>Civilizar a las Fuerzas Armadas</i>	37
<i>Optimización</i>	39
¿Por qué me debería preocupar la militarización?	42
Las alternativas a la militarización	47



INTRODUCCIÓN

En México, en los últimos 15 años ha ocurrido un aumento en la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, que nace de una aceptación tácita de la presencia del Ejército en las calles. Esta medida fue justificada inicialmente como un mal necesario y temporal, pero con el tiempo se ha vuelto permanente, conforme la inseguridad ha crecido y cada gobierno ha aumentado las responsabilidades asignadas a las Fuerzas Armadas. Ello a pesar de que esta medida no ha dado resultados y el país está sufriendo una crisis de violencia sumamente grave, con tasas de homicidio que superan por mucho a las que había antes del despliegue del Ejército bajo el gobierno de Felipe Calderón. El gobierno actual, que llegó al poder prometiendo un cambio de rumbo, no solo mantuvo la misma dependencia del Ejército para tareas de seguridad, sino que también les ha asignado a los militares tareas civiles, como el reparto de libros de texto gratuitos, la construcción de proyectos de infraestructura y la administración de puertos y aduanas, todo bajo el argumento de que es una institución limpia de la corrupción de la administración pública.

Lo cierto es que estas medidas no están desconectadas de las expectativas de la población. Los índices de aprobación del Ejército continúan poniéndola como la institución en la que la ciudadanía más confía (con 63.8%), seguido por la Guardia Nacional (con 60.5%), de acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020.¹ Esto tiene que ver con un conjunto de preocupaciones legítimas por los problemas de inseguridad en el país y por una narrativa que asegura que el Ejército es la institución más capacitada para resolverlas. Sin embargo, el uso del Ejército para tareas de seguridad no ha resuelto ni va a resolver los problemas de inseguridad en el país, uso que además está acompañado de riesgos serios. Por ello, es importante considerar tanto las soluciones a estos problemas como desarrollar formas de promover dichas soluciones ante la sociedad.

El propósito de este documento es documentar los problemas que ha presentado la militarización y construir un repositorio de argumentos sobre por qué la vía civil representa una mejor

1 INEGI. ENCUCI 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

alternativa para resolver las preocupaciones y problemas a partir de los cuales, con frecuencia, se defiende a la vía militar. Por ello, el documento detalla los problemas de la estrategia de militarización que han adoptado los gobiernos en los últimos 15 años, los peligros de continuar dependiendo del Ejército para la seguridad, y la manera en que la vía civil solucionaría mejor los problemas que tanto el gobierno como la población ha buscado erróneamente que los militares atiendan.

El fenómeno de la militarización de la seguridad, especialmente en el contexto de la llamada “Guerra contra las drogas”, es algo que se está experimentando en México así como en el resto de América Latina. Por ello, este documento presenta tanto una crítica de la estrategia de seguridad de los distintos gobiernos del país, como un análisis de los peligros generales que puede presentar la militarización para la población civil. De esta manera, el documento es un

recurso que funcionará para defender la vía civil de la seguridad más allá del contexto mexicano.

Este documento se divide en seis secciones. Primero, se introducen los conceptos de militarización, seguridad pública, seguridad interior y seguridad ciudadana, así como algunas de las razones de ámbito político que llevan a que se introduzca la militarización de la seguridad. Después, se ofrece un análisis histórico sobre la militarización. Luego, se detalla el proceso de militarización bajo este gobierno. Posteriormente, se exploran los principales argumentos para apoyar la militarización, contraargumentos para mostrar sus debilidades y evidencia que permita refutarlos. En seguida se explican las razones por las que la militarización debería preocuparnos como ciudadanos. Por último, se presentan algunas propuestas de reformas que podrían atender los problemas de seguridad que la militarización pretende atender.



MARCO CONCEPTUAL

Dentro de este documento, la militarización de la seguridad pública se entiende como el proceso por el cual aumentan la presencia, poder y facultades de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública que deberían ser de autoridades civiles. Es un proceso que incluye el llamado a la participación del Ejército en tareas de seguridad pública, en apoyo a las policías o de forma autónoma, ya sea con efectivos en activo o en retiro; una subordinación de las autoridades civiles a las militares, donde estas últimas prevalecen en la ejecución de operativos y en la toma de decisión estratégica y política; el nombramiento de oficiales militares activos o en retiro en puestos clave de la conducción de la seguridad pública; y la incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de las agencias civiles de seguridad pública.²

Este fenómeno está acompañado a su vez por una militarización política, definida como la pérdida de supremacía civil sobre la dirección de planes y estrategias de seguridad y la penetración de valores e imperativos militares en la esfera de lo civil. La relación entre ambas se explica, por un lado, por el aumento en facultades y espacios de autonomía para estas corporaciones que las empodera para demandar alteraciones al marco constitucional que se acomoden a sus nuevas funciones, y les permite influir en nuevas áreas de gobierno.³ Por otro lado, los mitos que suelen justificar a las Fuerzas Armadas como superiores a los cuerpos civiles—porque su estructura disciplinada y jerárquica los vuelve más efectivos, capaces o inmunes a la corrupción— pueden utilizarse para expandir sus funciones más allá de la seguridad. En México hemos visto expresiones de estos dos procesos, donde el

2 Cano, Ignacio. 2019. “Militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política”. Bogotá, Colombia: Congreso de Seguridad Incluyente y Sostenible: analizando los desafíos y pensando soluciones. Citado en Sánchez Ortega, Lisa. 2020. “La Militarización de la Seguridad Pública en México y sus fundamentos legales” Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-ME%CC%81X.pdf>

3 Sánchez Ortega, Lisa. 2020. “Militarización y Pandemia en México”. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-PANDEMIA.pdf>

gobierno actual le ha entregado al Ejército la administración de puertos y aduanas bajo el argumento de que su administración necesariamente es más honesta y superior a la civil.

La militarización de la seguridad responde a una concepción relativamente básica de la “seguridad” en sí misma, a una confusión entre los conceptos de seguridad pública y seguridad interior y a un enfoque que deja de lado al concepto de la seguridad ciudadana.

La seguridad interior es un concepto deliberadamente vago que no está definido dentro de la Constitución, pero que suele intentar asociarse en propuestas como la “Ley de Seguridad Interior” con la defensa de la integridad del Estado y sus instituciones de posibles amenazas internas. La ambigüedad de su definición ha permitido que se utilice este concepto para justificar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.⁴

La seguridad pública es la garantía que debe otorgar el Estado para el ejercicio de los derechos de la población, que tiene como fin último “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.⁵ En ese sentido, implica la capacidad del Estado por asegurar el orden público con el fin de que los ciudadanos puedan hacer ejercicio de sus derechos. En ocasiones, como en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 que se analizará más adelante, ambos conceptos

se utilizan indistintamente para justificar la participación de fuerzas castrenses en tareas de seguridad pública. Lo cierto es que tienen en común que en ambas el objetivo específico constituye la seguridad, ya sea para mantener la integridad del Estado o para mantener el orden público.

En contraste con estas dos visiones de seguridad, está el concepto de la seguridad ciudadana. La seguridad ciudadana se refiere a una situación donde las personas viven libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, practicadas tanto por actores estatales como no estatales, de tal manera que puedan hacer disfrute de sus derechos humanos. Es una visión de la seguridad distinta al concepto de la seguridad pública o seguridad interior, en tanto su objetivo no es únicamente detener la delincuencia, sino generar un ambiente propicio para la convivencia pacífica de las personas.

Aunque lograr esta condición sí implica reducir la probabilidad de que una persona sea víctima de un delito, la seguridad en sí misma no es el objetivo. Esta visión aspira a la libertad y equidad para todos. La libertad de las víctimas de vivir sin temor y la libertad de los presuntos autores de un delito de no estar sujetos a la arbitrariedad estatal. La equidad en el sentido de una protección universal de todas las personas, no sólo de aquellos que puedan pagarla, y un castigo igual para todos los autores de un delito, no sólo para los que no pudieron acceder a un abogado que los defienda. No cualquier medida para proteger a la población es aceptable, ya que

4 Cortez, Edgar. 2017. “¿Seguridad interior para quién?”. En José Antonio Guevara Bermúdez (coord.) Seguridad interior, ¿seguridad para quién? Ciudad de México, CMDPDH, mayo 2017. Disponible en <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

5 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial, 2 de enero de 2009, Artículo 2.

los programas de seguridad ciudadana deben proteger a la población de la manera más eficiente, libre, participativa, sostenible y equitativa posible.⁶

La importancia de esta visión no está sólo en el respeto a los derechos humanos de toda la población, sino también en la efectividad de estas medidas para reducir la incidencia delictiva. La seguridad ciudadana implica una lucha contra la delincuencia basada en la inteligencia, la investigación y la prevención, y el uso de cuerpos civiles capacitados para las tareas de seguridad. Esto implica evitar estrategias puramente reactivas que no solamente violan derechos humanos, sino que también son infructuosas para prevenir y reducir la incidencia del crimen a largo plazo.

El uso del Ejército en tareas de seguridad choca con esta visión de la seguridad. En Estados democráticos, la seguridad es una tarea primordialmente civil en la medida en que las policías tienen una formación dirigida a la protección y control de civiles, en contraste con el Ejército, cuyo entrenamiento está orientado a derrotar a un enemigo. Esta visión orientada hacia la represión no sólo no es efectiva, sino que también puede aumentar la inseguridad ciudadana. Por ello, el uso de policías para tareas de seguridad es un factor necesario, aunque no suficiente, para asegurar un modelo de seguridad ciudadana. El carácter ciudadano de la seguridad permite a su vez una mejor protección de los derechos de la población.

En América Latina, la militarización ha sido una política popular en los últimos años, que con frecuencia se adopta tanto por gobiernos de izquierda como de derecha. Como forma de reducir la inseguridad, la evidencia en la región indica que la militarización es una medida inefectiva en el mejor de los casos y contraproducente en el peor. Sin embargo, también tiene ciertas características de índole política que explican su uso generalizado en Latinoamérica. Por ejemplo, la última encuesta del Latinobarómetro reporta que la mayoría de la población concibe a la inseguridad como una de sus principales preocupaciones. Por su parte, las policías en la región con frecuencia sufren problemas serios de falta de recursos y entrenamiento, lo que limita su capacidad de enfrentar la inseguridad, y con frecuencia también hay problemas serios en el sistema judicial que contribuyen a la impunidad. Las reformas a las policías y al sistema judicial para que sean capaces de lidiar con la violencia e inseguridad en contextos latinoamericanos son necesarias y posibles, pero requieren de una discusión y un consenso legislativo entre el gobierno en turno y la oposición, y sus efectos tardan tiempo en notarse.

Desplegar al Ejército para que atienda tareas de seguridad, en contraste, es una medida inmediata con la que los presidentes pueden dar la impresión de que están atendiendo la violencia e inseguridad, incluso si dicha medida no tiene esos efectos.⁷

6 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. "Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010". https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-sobre-desarrollo-humano-para-america-central-2009-2010.html

7 Flores-Macías, Gustavo A. y Jessica Zarkin. 2019. "The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America". *Perspective on Politics*. Volúmen 19, número 2. 522. <https://www.cambridge.org/core/journals/>

Por otro lado, también es cierto que en muchos países de la región hay una amplia confianza en las Fuerzas Armadas. Según los resultados del Latinobarómetro 2018, las Fuerzas Armadas son en promedio la segunda institución en la que más confía la gente en la región con un 44% de apoyo, tan sólo detrás de la Iglesia, y en todos los países la gente confía más en las Fuerzas Armadas que en las Policías. En México, en particular, esta diferencia es significativa, donde el 57% de la población expresa confiar en el Ejército frente al 19% que expresa confiar en la Policía. Esta mayor confianza incentiva más el uso de las Fuerzas Armadas al ser percibidas como más capaces, profesionales, eficientes y menos corruptas que sus contrapartes civiles.⁸

En términos generales, la militarización de la seguridad pública en América Latina es una política inmediata y popular que da la impresión de estar atendiendo los problemas de violencia y que permite evitar reformas necesarias para realmente construir la seguridad en la región. Bajo ciertas

situaciones excepcionales, sin embargo, se puede justificar un apoyo temporal y extraordinario de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles, y este documento no pretende negar esta posibilidad.

Lo que esta Guía busca defender es que, si se utilizan a Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, su despliegue debe tener objetivos específicos y fechas claras en las que regresarán los militares a los cuarteles, su uso de la fuerza debe estar regulado y sus elementos deben estar fiscalizados por, coordinados con y subordinados a las autoridades civiles. Asimismo, debe estar acompañado de reformas a las corporaciones civiles de seguridad, que permitan fortalecer sus capacidades de investigación, resolver sus carencias y darles un enfoque de seguridad ciudadana y respeto a los derechos humanos. De otra manera, la militarización se convierte en un fenómeno permanente, justificado y mantenido por la incapacidad crónica de las fuerzas civiles de seguridad.

perspectives-on-politics/article/militarization-of-law-enforcement-evidence-from-latin-america/03EE3B407BA25D8D2762A7ED3871060E

8 Latinobarómetro 2018. Santiago: Corporación Latinobarómetro.

HISTORIA DE LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO

Así entendida, la militarización de la lucha contra las drogas en México ha estado presente desde los primeros operativos en la década de 1940 y se intensifica a partir de la declaración en Estados Unidos de la “Guerra contra las drogas” hace 50 años. Esto se ejemplifica en operativos como la Operación Cóndor en 1977, la cual representó una movilización en gran escala de las Fuerzas Armadas y recayó operativa, estratégica y comunicativamente en altos mandos del Ejército y la Secretaría de Defensa Nacional. Esta Operación constituye un precedente de la militarización que vendrá en las siguientes décadas, con la subordinación de autoridades civiles a militares, cifras récord de erradicaciones, incautaciones y detenciones, múltiples violaciones graves de derechos humanos y ningún efecto sustancial en el negocio de las drogas.



La participación del Ejército en tareas de seguridad creció en la década de 1980 conforme aumentaron los operativos contra los narcóticos y a partir de la declaración por el presidente Carlos Salinas de que el narcotráfico era un problema de seguridad nacional. Es en el sexenio de Ernesto Zedillo donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sentó precedentes esenciales con respecto a la legalidad del uso del Ejército para tareas de seguridad pública.⁹ A finales de 1994, su gobierno creó al Consejo Nacional de Seguridad Pública, órgano directivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública encargado de coordinar y distribuir competencias en

9 SCJN. 1996. Acción de Inconstitucionalidad AI/96. 5 de marzo. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

materia de seguridad entre la federación y los estados, y decidió incluir en su interior a los secretarios de la Defensa Nacional y la Marina. Un grupo de legisladores intentó resistirse a esta decisión, argumentando que su participación en el Consejo excedía las labores de los militares en tiempos de paz puesto que la seguridad pública está definida como un tema civil, y promovieron una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN.

Al respecto, la Corte resolvió que los secretarios podían formar parte del Consejo, en tanto su participación era en las secciones administrativas de ambas Secretarías y se trataba de tareas consultivas y no ejecutivas. Para ello, la Corte tuvo que interpretar que el artículo 129, que prohíbe la participación del Ejército y la Armada en tiempo de paz, no limitaba su participación en auxilio de fuerzas civiles de seguridad pública, siempre y cuando fuera bajo una solicitud expresa de las autoridades civiles. Asimismo, el presidente estaría facultado para disponer de las Fuerzas Armadas para mantener la seguridad interior de la Federación, cuando exista riesgo fundado de que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretar una suspensión de las garantías.

Al respecto, en esta sentencia la Corte no define los tiempos de paz, la seguridad interior ni las amenazas a ésta que legítimamente pueden justificar el despliegue de los militares en el país. Esta ambigüedad llevó a que la definición de tales amenazas quedara exclusivamente en

manos del presidente. Además, tampoco se define a la seguridad pública ni se distinguió de la seguridad interior. Al hacer esto, la SCJN permitió un uso discrecional de las Fuerzas Armadas por el presidente para tareas de seguridad pública, siempre que éste considerara que la seguridad pública estaba rebasada, sin necesidad de definir qué implicarían estas situaciones ni de establecer un marco legal para que actuaran. Esta ambigüedad en las definiciones continuaría en otras propuestas para darle más certeza legal al Ejército y fue en gran parte lo que permitió a los presidentes disponer de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública. Esto, a su vez, llevó a ponerlas al frente de los enfrentamientos con grupos delincuenciales, bajo el argumento de que dichos grupos constituían un problema de seguridad interior.¹⁰



Durante el sexenio de Vicente Fox, la participación del Ejército continuó de manera significativa, pero gradual. Se asignó a un militar al frente de la Procuraduría General de la República (PGR), aumentaron

10 Serrano, Sandra. 2019. "La SCJN y la militarización del país: una justificación con forma legal. Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 01/1996". En P. Salazar, R. Niembro y C. Alonso. Diez sentencias emblemáticas de la Suprema Corte. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

los operativos militares contra el crimen organizado y, más significativo aún, se aprobó la Ley de Seguridad Nacional. Esta Ley, que pretendía acabar con la ambigüedad con respecto a los conceptos de “seguridad nacional” y “seguridad interior”, también contribuyó a aumentar la participación de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública. La Ley definió como amenazas a la seguridad nacional a los actos que impidan a las autoridades actuar en contra de la delincuencia organizada y que puedan obstaculizar las operaciones militares o navales en su contra. A partir de este precedente, se permitió la intervención del Ejército y la Marina en la persecución de delitos contra la salud, pues éstos pertenecían al marco legal vigente de delincuencia organizada y la delincuencia organizada estaba definida como una amenaza a la seguridad nacional.



El sexenio de Calderón suele ser tomado como un punto de inicio de la militarización de la seguridad pública puesto que, aunque existían precedentes del uso del Ejército en estas tareas por parte de sus antecesores,

la estrategia de dicho presidente sí marca un antes y un después en este fenómeno. Sin un diagnóstico claro sobre la gravedad de la violencia en el país, el presidente anunció un despliegue permanente de las Fuerzas Armadas. A diferencia de los operativos en gobiernos anteriores, esta estrategia, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, estableció operativos permanentes de las Fuerzas Armadas en el país, en comparación con los operativos anteriores que solían tener objetivos específicos y plazos acotados. La militarización apareció como una solución a los problemas de inseguridad en el país, sin establecer alternativas ni considerar otras posibilidades.

En este gobierno, se intentó pasar una reforma a la Ley de Seguridad Nacional que ampliara las facultades de las Fuerzas Armadas y les diera mayor certeza jurídica a sus elementos para actuar en tareas de seguridad, sin regular su participación ni establecer controles civiles sobre su actuar más allá del presidente.¹¹ Sin embargo, la vaguedad de los términos definidos en la ley, el hecho de que la ley era abiertamente contraria a las reformas en materia de derechos humanos –ya que estas reformas, por ejemplo, limitaban la suspensión de garantías y los derechos humanos en situaciones excepcionales aprobadas por el Congreso–, y las preocupaciones por los aumentos en violencia y violaciones a derechos humanos a partir del mayor uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, llevaron a que hubiera una oposición a la reforma al interior del

¹¹ Galindo López, Carlos, Mara Gómez, Raúl Zepeda Gil y Noé Roberto Castellanos Cereceda. 2017. “Seguridad interior: elementos para el debate”. Temas estratégicos. 39. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Obtenido de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3344>

Senado, de tal manera que ésta fue primero modificada y finalmente desechada.



Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, inicialmente el gobierno siguió la promesa de campaña de cambiar la estrategia. Para este propósito se creó el cuerpo de la Gendarmería, un cuerpo de composición civil con entrenamiento militar dirigido por el Secretario de Gobernación, que se encargaría de confrontar al crimen organizado y atender las necesidades de las comunidades. Sin embargo, no se cumplieron los objetivos iniciales de reclutamiento y el cuerpo continuó actuando con una lógica militar de operativos y enfrentamientos permanentes. Por ello, el gobierno siguió dependiendo de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad, especialmente de la Marina, y aumentó considerablemente su presupuesto. El fracaso de la estrategia para reducir la violencia, las ambigüedades legales en la participación del Ejército y los aumentos en denuncias por violaciones de derechos humanos, llevaron a las Fuerzas Armadas a ser un objeto de críticas desde la sociedad. Por ello, las élites militares comenzaron a exigir un marco legal que legalizara su participación en tareas de seguridad, y presionaron al gobierno expresando que

sus elementos regresarían a los cuarteles si no se legalizaba su participación.

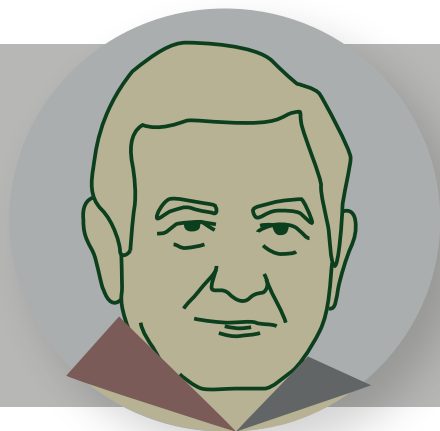
En este contexto, el gobierno presentó la Ley de Seguridad Interior que normalizaba la militarización de la seguridad y ampliaba las facultades del ejecutivo para pedir la participación del Ejército. La ley fue sumamente criticada por la sociedad civil, porque normalizaba la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad al justificar su participación para asegurar la “seguridad interior”, un concepto deliberadamente amplio que permitía hacer un uso discrecional de las Fuerzas Armadas. Con esta reforma, el presidente era facultado para movilizar al Ejército en una zona del país por un tiempo indefinido por la declaración de una situación de emergencia, sin tener que consultar ni al legislativo ni a los gobiernos locales, ni justificar qué constituía dicha emergencia. Una vez declarada esta situación, se asignaba a un comandante para dirigir y coordinar las acciones orientadas a la seguridad, y las autoridades civiles del estado, municipio o demarcación territorial estarían subordinadas al mando militar.

Esta Ley representó una concentración de poder en el presidente que ampliaba sus facultades para hacer uso de las Fuerzas Armadas y les daba a éstas certeza jurídica de que lo que hacían era legal, así como una protección de acusaciones por violaciones de derechos humanos. La Ley se aprobó en ambas cámaras del Congreso, pero una oposición unida de la sociedad civil, del gobierno de Chihuahua, el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), el municipio de Cholula, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal

y la minoría parlamentaria de Movimiento Ciudadano logró impugnarla ante la SCJN, la cual la declaró inconstitucional por normalizar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.¹² Sin embargo, la militarización ha continuado desde entonces, y actualmente existe un marco normativo que le da al Ejército amplias facultades para participar en temas de seguridad.

12 Sánchez Ortega, Lisa. 2020. "La Militarización de la Seguridad Pública en México y sus Fundamentos Legales." Friedrich-Ebert-Stiftung.<https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-ME%CC%81X.pdf>

LA MILITARIZACIÓN BAJO EL GOBIERNO ACTUAL



Actualmente, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ocurre bajo dos mecanismos. Primero, como parte de la Guardia Nacional, un cuerpo nominalmente civil que en la práctica ha quedado conformado principalmente por elementos militares. Segundo, directamente y en apoyo a la Guardia Nacional gracias al Acuerdo Militarista que permite la participación del Ejército en tareas de seguridad hasta 2024. Irónicamente, al presentar en un primer momento su estrategia de seguridad, el gobierno actual afirmó que sus medidas representaban los primeros pasos hacia la desmilitarización. El 26 de marzo se llevó a cabo una reforma constitucional que sentaría las bases sobre lo que implicaría la política de seguridad pública durante los próximos 5 años. A través de la reforma antes mencionada se creó la Guardia Nacional, un cuerpo que contaría con las siguientes características:

- ▶ Sería una corporación policial
- ▶ Contaría con un liderazgo civil
- ▶ Estaría integrada por elementos de la policía militar y naval.

A su vez, la reforma constitucional de la Guardia Nacional, implicó la introducción de un artículo (el Quinto Transitorio) por el cual:

- ▶ El presidente de la República podría disponer de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública. Dicha participación debería ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.
- ▶ El uso de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública se limita a un periodo de cinco años, es decir, con una fecha límite que vencería el día 27 de marzo de 2024.

A dos meses de esta modificación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la normatividad que daría forma a la integración, funcionamiento y operatividad de la Guardia Nacional: la Ley de la Guardia Nacional. Sin embargo, se identificaron los siguientes puntos que ponían en riesgo el mandato constitucional de proteger el carácter civil de la Guardia Nacional:

- ▶ El diseño plasmado en esta ley implica la centralización de las labores de seguridad pública bajo el mando del ejecutivo y el sistema federal mexicano, invadiendo competencias de los estados y municipios, y subordinándolos al poder ejecutivo federal.

- ▶ No establece los supuestos necesarios para garantizar que la Guardia Nacional guarde el carácter civil, al establecer simplemente que sus miembros deberán estar “funcionalmente separados” de su institución de origen, pero sin definir los mecanismos para hacer efectiva tal separación. En consecuencia, los elementos de la Guardia Nacional que provienen de las Fuerzas Armadas siguen dependiendo de la institución castrense.
- ▶ La participación de las Fuerzas Armadas en el orden interno y la seguridad ciudadana debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada. Sin embargo, las Fuerzas Armadas que integran la Guardia Nacional no cumplirán con estas características.
- ▶ La ley fue discutida primero en el Senado, a pesar de que establece requisitos y regula el reclutamiento de tropas. A nivel constitucional, el reclutamiento de tropas es un tema reservado de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, en tanto estos legisladores representan al pueblo, y se pide que esta representación soberana discuta primero las normas del tema.

Aunque la Guardia Nacional es en principio una corporación civil, en la práctica, las Fuerzas Armadas han recibido un trato más favorable al integrarse a la Guardia Nacional que los policías federales, en tanto se les permitió unirse a ella y mantenerse

adscritos a sus corporaciones originales, manteniendo sus rangos, antigüedad y salarios militares, lo que llevó a que el cuerpo estuviera integrado en su mayoría por miembros de las Fuerzas Armadas. Asimismo, hacia el interior el cuerpo carece de mecanismos civiles de control y ha tomado una estructura que se asemeja a la castrense,¹³ al contemplar delitos como la insubordinación cuando el personal omite ejecutar ordenes de sus superiores, las modifique o se exceda al ejecutarlas.¹⁴ Asimismo, en junio de 2021 el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció sus intenciones de enviar una reforma constitucional al Congreso para integrar a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Partiendo de que el cuerpo es en la práctica un cuerpo militar, es que se puede analizar su campo de acción. Los elementos de la Guardia Nacional tienen la facultad de detener a sospechosos y colaborar en investigaciones, y pueden participar tanto en delitos de fuero federal como del fuero común. Esto último a través de convenios de colaboración con autoridades locales que la Guardia puede celebrar de manera independiente a cambio de aportaciones, lo que genera incentivos perversos para que dichas autoridades puedan depender de ella en lugar de fortalecer a sus propias policías. En su actuación, deben cumplir ciertos criterios sobre el uso de la fuerza y asegurarse de que ésta sea progresiva y proporcional. Sin embargo, la ley que estableció estos criterios no contiene mecanismos legales para asegurar que

¹³ Tania Ramírez y Víctor Gutiérrez. 2021. “La militarización: evitando la construcción de autoridades civiles”. MUCD. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/BRIEFING-3.pdf>

¹⁴ Artículo 79. Ley de la Guardia Nacional. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf

éstos se cumplan, y tiene poca precisión con respecto a ciertos términos. Por ejemplo, se prohíbe el uso de armas de fuego o letales contra manifestaciones pacíficas con un objeto lícito, donde la definición de cuándo el objeto es lícito queda en la arbitrariedad de la autoridad.¹⁵

Por otro lado, está el Acuerdo militarista.¹⁶ Este acuerdo está basado en un transitorio de la reforma que estableció a la Guardia Nacional, que faculta al presidente para disponer de las Fuerzas Armadas hasta 2024. En mayo de 2020, el presidente hizo uso de esta facultad estableciendo que se dispondría de la Fuerza Armada permanente para tareas de seguridad pública “de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Además de lo que ya decía el transitorio, este acuerdo le dio a las Fuerzas Armadas permanentes la facultad de llevar a cabo detenciones, incautar bienes y preservar el lugar de los hechos delictivos en todo el país.

Este acuerdo presentaba varios problemas. Para empezar, el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional establece que es responsabilidad del Congreso de la Unión expedir la normativa para que ésta pueda operar de manera regular. Por lo tanto, el Ejecutivo Federal no tenía facultades para emitir el Acuerdo. Además, esta decisión implicó una omisión por parte del Congreso

de cumplir con el deber constitucional de crear la normatividad correspondiente para asegurar la operatividad de las Fuerzas Armadas dentro del marco constitucional y con pleno respeto de los derechos humanos, tanto de las y los integrantes de la institución, como de la población en general.

Adicionalmente, el Acuerdo reconoció dentro del título un conjunto de principios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) había determinado que son necesarios para proteger los derechos humanos de la población, por el peligro que implica el uso del Ejército para tareas de seguridad. Concretamente, tales principios vienen del caso Alvarado Espinoza vs México, donde la Corte IDH los definió de la siguiente manera:

- ▶ La participación debe ser extraordinaria, en el sentido de que debe haber una circunstancia excepcional y concreta que le permita al gobierno justificar el despliegue de las Fuerzas Armadas.
- ▶ También debe estar fiscalizada, lo que implica que el Estado lleve a cabo tareas de vigilar y supervisar el actuar de las Fuerzas Armadas por medio de órganos civiles independientes, competentes y técnicamente capaces.
- ▶ Asimismo, sus labores deben ser subordinadas y complementarias

15 José Francisco de Villa Soto. 2020. “La Guardia Nacional, atropellos e inconsistencias de su marco legal” Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/la-guardia-nacional-atropellos-e-inconsistencias-de-su-marco-legal/>

16 “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria” Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2020 https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

a las corporaciones civiles y no pueden extenderse a las facultades de instituciones encargadas de la procuración de justicia.

- Por último, la participación debe estar regulada por mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza que cumplan principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad.¹⁷

Aunque el Acuerdo los reconoce nominalmente y acota las tareas que podrán llevar a cabo las Fuerzas Armadas, no se establecen mecanismos legales que permitan satisfacerlos. Por parte del gobierno no hubo una justificación de la circunstancia concreta para usar al Ejército en seguridad pública, sino que se permitió hacer uso del Ejército por los próximos años sin tener que explicarlo, lo que viola el criterio de excepcionalidad. Se omitió la creación de mecanismos regulatorios y garantías que aseguran que no habrá violaciones de derechos humanos y, al contrario, se ampliaron las facultades de las corporaciones violando la obligación de regular a la corporación desde la vía civil. La supervisión y rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas es desde sus propios órganos internos y no desde organismos civiles, lo que va en contra del mandato de fiscalización. Las tareas se dan por medio de un vago mecanismo de coordinación entre Fuerzas Armadas y Guardia Nacional, lo que viola también

la obligación de que las Fuerzas Armadas estén subordinados a una autoridad civil. Por último, las tareas que llevan a cabo los militares son tan amplias que sustituyen a agentes policiales, por lo que también se viola la complementariedad.¹⁸ Por lo tanto, esta ley faculta a las Fuerzas Armadas para participar en tareas de seguridad, pero no se establecen los mecanismos necesarios que permitan a los civiles controlarlas.

Ante este escenario, diversos actores, desde autoridades hasta la sociedad civil organizada, han interpuesto diversos juicios para acudir al Poder Judicial de la Federación como órgano protector de la constitución y de los derechos humanos. En el momento de publicación de este artículo, las y los ministros no han resuelto las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo con respecto a este tema. Sus resoluciones decidirán si existen violaciones como producto del sistema militarizado de la seguridad pública que ha establecido el ejecutivo y, en su caso, dictarán las pautas sobre la política de seguridad que prevalecerá en México durante los próximos años.

Hasta ahora, los límites constitucionales a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública han quedado solo en el papel. La creciente participación de las Fuerzas Armadas como parte de la Guardia Nacional, un cuerpo nominalmente

17 Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No 370, https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

18 #SeguridadSinGuerra. 2020. «Comunicado #SeguridadSinGuerra 11 de mayo de 2020. <https://www.seguridadsinguerro.org>

civil, y la ausencia de leyes que regulen la salida del Ejército de las tareas de seguridad pública para el plazo establecido, ponen en duda la idea de que la estrategia actual vaya a desmilitarizar la seguridad pública.

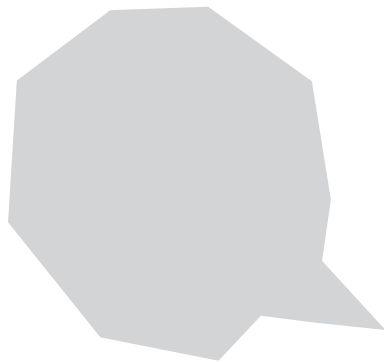


ARGUMENTOS

Más allá de su lugar como parte de una estrategia de seguridad más amplia, la militarización es una política que se defiende de distintas maneras desde la sociedad y el gobierno. Esta sección analizará estos argumentos, mostrará los problemas con ellos a partir de datos y estudios y presentará propuestas para contraargumentar a favor de la vía civil. Como organización, hemos identificado ciertos temas generales alrededor de los cuales gira la discusión de la militarización. Sobre estos temas, hay preocupaciones, en el caso de la ciudadanía, y recursos retóricos, en el caso del gobierno, que justifican la militarización de la seguridad pública.

ARGUMENTOS DE LA CIUDADANÍA

El propósito de esta primera parte es analizar los argumentos de la ciudadanía partiendo de que vienen de preocupaciones legítimas por la inseguridad, y presentar contraargumentos sobre por qué las Fuerzas Armadas son insuficientes para atender estos problemas. Para ello, se incluyen datos y estudios académicos que permiten respaldar dichos contraargumentos, los cuales se resumen luego de cada tema. Después, se hace lo propio con los argumentos que vienen del gobierno.



TEMA: LA MAGNITUD DE LA VIOLENCIA REQUIERE DEL USO DEL EJÉRCITO



Preocupación: la violencia en el país está desbordada y ha adquirido tal dimensión que sólo el Ejército se puede encargar de ella.

ARGUMENTOS

Los grupos de crimen organizado superan la capacidad de las policías locales por su armamento y capacidad de movilizar recursos y personas. Sólo el Ejército se puede enfrentar a ellos.

CONTRAARGUMENTOS

Las capacidades de movilizar gente y recursos que tienen estas organizaciones explican que la estrategia militar orientada al patrullaje y al asesinato de capos no haya logrado acabar con ellas. Necesitamos una estrategia que se enfrente a estos grupos de crimen organizado desde la inteligencia, liderada por civiles.

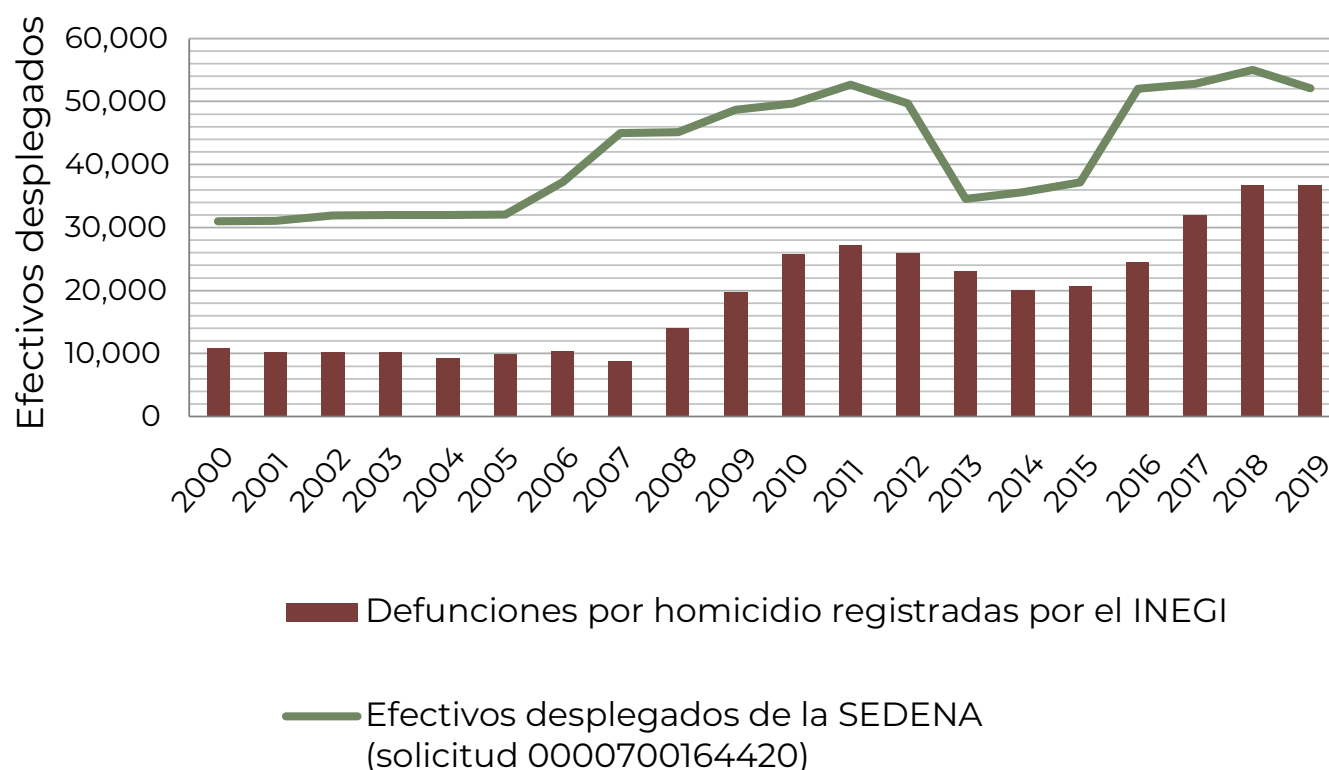
La situación de inseguridad y violencia que vive el país es sumamente grave y la militarización se ha presentado con frecuencia como una solución excepcional a un problema que supera las capacidades de los cuerpos civiles. Sin embargo, en el desarrollo de la violencia en los últimos años, podemos notar que a esta estrategia se le pueden atribuir muchos de los problemas que actualmente enfrenta el país.

Al llegar al poder, el presidente Felipe Calderón determinó que la situación de violencia en el país requería de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, y comenzó numerosos operativos permanentes con ese

objetivo. En 2007, antes de que comenzaran los operativos militares permanentes, México tenía la tasa de homicidios más baja desde que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) comenzó a medirla en 1990, con 8 homicidios por cada 100 mil habitantes y un total 8,868 víctimas. Desde 2008, los homicidios han crecido de manera sostenida, y el mayor despliegue de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) no ha contribuido a reducir estas cifras. Es así como en 2019 llegamos a una tasa de 29 homicidios por cada 100 mil habitantes y un total de 36,476 homicidios, la cifra más alta desde que se miden los homicidios.¹⁹

¹⁹ Salazar, Julio, y Eduardo Cadena Muñoz. “La militarización: no detiene la violencia”. La militarización de

Despliegue de la SEDENA y homicidios a nivel nacional



Por medio de estudios más sofisticados es posible localizar los problemas. Utilizando datos de enfrentamientos de fuerzas estatales con delincuentes, Laura Atuesta, investigadora del CIDE, llevó a cabo un análisis que le permitió estudiar los efectos de enfrentamientos en la violencia a nivel municipal. En municipios donde hubo enfrentamientos en los que participaron elementos de la SEDENA, los homicidios aumentaron 8% en el corto plazo (los

siguientes tres meses) y un 3% en el largo plazo (el siguiente año), mientras que los enfrentamientos en general incrementan los homicidios en 6.3% al corto plazo y 2.4% a largo plazo. Asimismo, los homicidios incrementan en el corto plazo 0.5% cuando se ejecuta a miembros del crimen organizado y 3% cuando se les detiene, mientras que en largo plazo los homicidios sólo aumentan por cada ejecución de un miembro del crimen organizado en 1%.²⁰

la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz. México Unido Contra la Delincuencia, marzo de 2021. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/BRIEFING-4.pdf>; INEGI. Comunicado de Prensa Núm. 432/20

23 de septiembre de 2020. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSociodemo/Defcioneshomicidio2019.pdf>

20 Atuesta, Laura "Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate al crimen organizado", Atuesta, L. y Madrazo Lajous, A. (eds.), Las violencias: en busca de

¿Por qué es esto? Porque la estrategia tuvo una lógica incorrecta y no contempló los efectos que la estrategia de enfrentamientos con el crimen organizado tendría en las distintas localidades. Asimismo, el otro lado de la estrategia, el descabezamiento de las grandes organizaciones, tampoco ha funcionado. Estas medidas no consideran la rentabilidad del negocio de las drogas, lo que lleva a que, al debilitar a una organización, otras busquen tomar su plaza, aumentando en el proceso la violencia y los homicidios. Este efecto es observado por Brian J. Phillips, quien encontró que hay una reducción en el corto plazo de los homicidios cuando se “remueve” al líder de una organización,

pero este efecto sólo se da cuando a los líderes se les arresta en lugar de ejecutarlos, y que en el largo plazo la ejecución de líderes resulta en más homicidios en la localidad en la que operaban.²¹

Lo cierto es que la estrategia de militarización no ha partido de investigar cómo funcionan estas organizaciones y los efectos que las acciones contra ellas pueden tener a nivel local, tanto en el corto como en el largo plazo. El Ejército ha operado en acciones de enfrentamientos, patrullajes y descabezamientos esperando que esto redujera la violencia en el país, pero los datos muestran que esta estrategia ha contribuido a aumentar la violencia.

la política pública detrás de la guerra contra las drogas Ciudad de México, CIDE, Coyuntura y Ensayo Publisher, 2018. https://www.researchgate.net/publication/314503524_Capitulo_IV_Militarizacion_de_la_lucha_contra_el_narcotrafico_los_operativos_militares_como_estrategia_para_el_combate_del_crimen_organizado

21 Phillips, Brian J. “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 de marzo de 2015. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2294822>.

TEMA: PROBLEMAS CON LAS POLICÍAS



Preocupación: los policías no son capaces de terminar con la situación de inseguridad y violencia en el país, sufren de problemas de corrupción y la gente no confía en ellas. No tiene sentido asignarles tareas de seguridad pública.

ARGUMENTOS

Las policías son incapaces de controlar la violencia e inseguridad, mientras que el Ejército sí tiene los recursos y el entrenamiento para acabar con el crimen organizado.

CONTRAARGUMENTOS

La incapacidad de las policías se puede resolver invirtiendo en mejores salarios, mejor equipo para el cuerpo y una capacitación que los profesionalice. Optar por usar al Ejército es una solución rápida y cara, que no resuelve la inseguridad y, en cambio, evita que se invierta en soluciones.

Más allá del fracaso de la militarización para reducir la inseguridad, es un hecho que los policías en México tienen problemas muy serios. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), en el primer trimestre de 2021, sólo el 53.8% de las personas consideró efectivo el desempeño de sus policías estatales, cifra que baja a 44.6% al compararlo con las policías municipales.²² Sin embargo, la respuesta del gobierno durante los últimos 15 años no ha sido tomarse en serio la tarea fortalecer a estas policías, sino continuar usando a las Fuerzas Armadas para tareas que no les

corresponden. Esta medida ha sido inútil para evitar el aumento en la violencia en el país, ha resultado en más violaciones de derechos humanos de la población y ha ignorado el papel fundamental que tienen y seguirán teniendo las policías para encargarse de la seguridad pública.

Fortalecer a las policías requiere en primer lugar de un diagnóstico de su situación que permita entender las situaciones que llevan a la sociedad a considerar que las policías tienen un pobre desempeño. Al respecto, un análisis de Sergio Martínez, investigador

22 INEGI. ENSU 2021-I. <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

de INCIDE Social, encontró que un factor fundamental con respecto a las carencias en el desempeño de las policías es la falta de recursos asignados a las policías estatales. La Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial 2017 reporta que el 86% de las policías han tenido que comprar materiales para su protección por su cuenta, y un 34% reportó lo mismo para comprar sus uniformes. Asimismo, con frecuencia trabajan por jornadas de 24 horas y, mientras que los policías estatales reciben 9 mil pesos en promedio, los municipales en algunas zonas del país reciben tan sólo 5 mil pesos al mes.²³ La falta de recursos también se refleja en las carencias de personal, de tal manera que actualmente 650 municipios en el país reportan no tener policías municipales.

Ciertamente, los aumentos presupuestales por sí solos no son la única solución. Una mejor capacitación de los policías es esencial y es un factor que también se refleja en esta encuesta. Los resultados de esta misma encuesta indican que, aunque el 80% de los policías reciben cursos de capacitación al comenzar a ser policías, menos del 30% reciben cursos de especialización o que complementen su capacitación posteriormente. Esto incluye cursos de temas como uso de la fuerza, presentación de pruebas, mediación de conflictos, derechos humanos y perspectiva de género. Utilizar estos cursos ayudaría a reducir los abusos al enseñarle a las Policías a actuar de manera acorde

con los derechos humanos en distintas situaciones. Solucionar los problemas que tienen nuestras Policías implica llevar a cabo reformas que profesionalicen los procesos de reclutamiento, fortalezcan la transparencia para vigilar el desempeño policial, eviten los abusos de poder, incentiven la investigación de los delitos y cambien la relación entre las Policías y los gobernantes para que no se les dé un uso político.

Lo cierto es que la apuesta de los gobiernos debería estar en fortalecer y reformar las corporaciones civiles. Entregar un presupuesto adecuado para que puedan hacer su trabajo es sólo una de las medidas necesarias para mejorar su desempeño. Sin embargo, hasta ahora se han enfocado únicamente en reducir los recursos para las policías civiles y entregarles más recursos a los cuerpos castrenses. En julio de 2019, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó un Modelo Nacional de Policía que buscaba mejorar el funcionamiento de las policías en el país a través de acciones como las mejoras salariales homologadas y la asignación de más recursos para el equipo de policías. Para ello, se planeaban reorientar recursos con el objetivo de que se destinara por lo menos un 50% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN) para fortalecer a las policías, en vez del 20% que se le destinaba.²⁴

23 Martínez, Sergio. “¿Por qué persisten los abusos policiales en México?” Animal Político. 1 de julio de 2020. <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/por-que-persisten-los-abusos-policiales-en-mexico/>.

24 Angel, Arturo. “Más de 8 mil policías estatales carecen de preparación básica para ser agentes”. Animal Político, 12 de octubre de 2020. <https://www.animalpolitico.com/2020/10/policias-estatales-carcen-formacion-campos-tiro/>.

Ni en 2020 ni en 2021 se reorientaron estos recursos para cumplir este plan. Más aún, en 2021 el gobierno terminó con el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG), un fondo destinado explícitamente a fortalecer las Policías de los 286 municipios con mayor incidencia delictiva. Los recursos de este subsidio se utilizaban para salarios, sistemas de inteligencia y equipo para

las Policías, y su reducción coincidió con un aumento de 21% en el presupuesto destinado a la Secretaría de la Defensa Nacional, dejando su presupuesto en 112,557 millones de pesos, el más alto de su historia.²⁵ Lo cierto es que la situación de abandono en la que están las policías no ha sido atendida por este gobierno ni los anteriores, y la militarización se ha dado a costa de las policías civiles.

ARGUMENTOS

Las Policías son corruptas. La estructura jerárquica, meritocrática y disciplinada de las Fuerzas Armadas las vuelve menos propensas a la corrupción.

CONTRAARGUMENTOS

La solución a la corrupción debe ser investigar y castigar esos actos, ocurran en la corporación en la que ocurran. Sacar a los militares a la calle no resuelve este problema, sólo abre la posibilidad de que también se corrompan. Además, por su estructura y opacidad hacia el interior, es más difícil identificar y castigar la corrupción en las Fuerzas Armadas que en las Policías.

La corrupción dentro de los Policías es un problema serio que es necesario atender. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) indica que el 58.2% de la población mayor de 18 años percibe que la Policía Federal es corrupta, cifra que crece a 65.7% con la Policía Estatal y a 69.7% con la Policía Municipal.²⁶ Por otro lado, asignarles sustareas a militares bajo el argumento de que no son corruptos nace de una lógica incorrecta

sobre cómo lidiar con este problema. Resolver la corrupción dentro de un cuerpo de seguridad implica poder identificarla, investigarla y castigarla, así como conocer las características y estructuras de un cuerpo específico, que permiten que ésta ocurra y quede impune dentro de una institución. Además, si los factores que llevan a que la corrupción ocurra en la policía están presentes en los militares, ésta continuará.

25 Arista, Lidia y Linaloe R. Flores. "Presupuesto 2021 pegará a fondos de policías locales y favorecerá militarización". Expansión. 10 de noviembre de 2020. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/11/10/presupuesto-2021-pegara-a-fondos-de-policias-locales-y-favorecera-militarizacion>

26 INEGI. ENVIPE 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>

Al respecto, la organización Causa en Común llevó a cabo un diagnóstico del problema de la corrupción al interior de las policías, a partir del cual identificó varias carencias que contribuyen a que éste sea un fenómeno generalizado. Para empezar, la organización encontró que hay carencias en muchas normatividades estatales, de tal manera que no es claro cómo castigar las sanciones para distintos actos de corrupción y las denuncias ciudadanas no se fomentan. También hay irregularidades y debilidades con las unidades de investigación interna, de tal manera que no investigan a fondo y de manera independiente los casos, y no existen programas para detectar situaciones que podrían derivar en corrupción antes de que ésta ocurra. Cuando estos actos se llegan a descubrir, con frecuencia se violan los derechos procesales de los acusados y los castigos están limitados a los individuos, sin implementar cambios institucionales para evitar que la corrupción vuelva a ocurrir. Resolver estos problemas es una necesidad y requiere de reformas a las policías que implican fortalecer a unidades de investigación, generar áreas de combate a la corrupción que investiguen las distintas faltas y tener vigilancia externa de los cuerpos de policía.²⁷

Sin embargo, lo cierto es que muchos de los problemas detectados en los policías aparecentambién en los cuerpos castrenses, y estas reformas serían más difíciles de implementar en ellas. En principio, la

estructura militar es más opaca que la de los policías y con frecuencia no revelan la información de sus gastos. Además, su contacto con la población es mucho menos frecuente. Según la ENCUCI, la policía es la tercera autoridad con la que la población reporta tener más contacto con un 21%, muy por encima de la Guardia Nacional con 4% y el Ejército y la Marina con 3.9%.²⁸ Esto lleva a que, en principio, la corrupción sea mucho más difícil de detectar.

A pesar de ello, por medio de solicitudes de información se han descubierto casos importantes de corrupción y mal manejo de recursos que involucran a las Fuerzas Armadas. Entre 2013 y 2019, por ejemplo, el Ejército desvió 156 millones de dólares a empresas que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) declaró fantasmas, casos por los que los órganos internos sólo sancionaron a cuatro personas con una suspensión de seis meses. En solicitudes de información, los nombres de los funcionarios se omitieron bajo el argumento de seguridad nacional. Ninguno de estos casos resultó en sanciones a los generales involucrados, ni llevó a implementar medidas institucionales preventivas para evitar esas prácticas en el futuro.²⁹

Más importante aún, a diferencia de las policías, llevar a cabo reformas anticorrupción sería mucho más complicado por la estructura y objetivos de los militares. La naturaleza de esta

27 Angel, Arturo. 2017. "Las 7 claves detrás de la corrupción policiaca en México (y cómo combatirla)". Animal Político. 31 de enero de 2017. <https://www.animalpolitico.com/2017/01/claves-corrupcion-policias-mexico/>.

28 INEGI. ENCUCI 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

29 Gallegos, Zorayda. "El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019". EL PAÍS, 25 de agosto de 2020. <https://elpais.com/mexico/2020-08-25/el-ejercito-mexicano-desvio-156-millones-de-dolares-a-empresas-fantasma-entre-2013-y-2019.html>.

estructura militar no es el de tener un cuerpo de seguridad pública, que sea cercano a la comunidad y busque resolver sus necesidades. Su razón de ser es la de defender la seguridad nacional y su estructura jerárquica y menos transparente responde a ese objetivo. Ejemplo de ello es el hecho de que los órganos que investigan estos abusos estén compuestos por militares,

y que la corrupción se pueda investigar como una falta en disciplina militar por lo que no necesariamente actuarán de manera objetiva. Resolver la corrupción al interior de los cuerpos de seguridad pública requiere de implementar reformas, las cuales no se sustituyen asignando a otro cuerpo que suponemos ser menos corrupto.

ARGUMENTOS

La gente confía más en el Ejército que en sus policías, y este factor es esencial para acabar con grupos de crimen organizado.

CONTRAARGUMENTOS

El hecho de que haya más confianza en las Fuerzas Armadas no implica que sean mejores para dar seguridad y que debamos asignarles esas tareas. La confianza en las policías, por otro lado, es un factor esencial para que la gente se sienta más segura, y puede mejorarse a través de reformas concretas.

La confianza es un tema esencial para un cuerpo encargado de la seguridad pública, y una consecuencia importante de las carencias y problemas que presentan las policías es la falta de confianza en ellas. La Encuesta Nacional de Cultura Cívica indica que sólo el 27.5% de la población confía en las policías, en contraste con las cifras de más de 60% de otras corporaciones castrenses.³⁰ Sin embargo, por sí sola esta diferencia no justifica la asignación de las tareas de seguridad a los militares. La confianza en las Fuerzas Armadas no viene de una cercanía con ellas, o de un análisis objetivo de cómo se desempeñan en estas tareas. La población

en general tiene mucho menos contacto con los militares que con sus policías,³¹ y la inseguridad empeoró considerablemente a partir de la militarización. La confianza en las Fuerzas Armadas viene de un discurso erróneo de que son incorruptibles, contrario a los numerosos casos de corrupción que se han detectado incluso en los más altos mandos de estos cuerpos. La confianza en éstas no es por sí sola suficiente para que les asignemos la seguridad pública.

Por otro lado, la confianza en las policías sí representa un factor esencial, donde una mejora en ella les permitiría mejorar su

30 INEGI. ENCUCI 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

31 INEGI. ENCUCI 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

desempeño. De acuerdo con un análisis de World Justice Project que utilizó datos de la ENSU, la probabilidad de que las personas se sientan más seguras aumenta en un 13% cuando confían en sus policías municipales, mientras que el aumento es del 6.6% con las estatales y del 6.2% con las federales.³² Asimismo, la falta de confianza en las policías tiene efectos medibles en la cifra negra de delitos no denunciados, que representan el 92.4% de todos los delitos. De acuerdo con la ENVIPE 2020, la desconfianza en la autoridad es la segunda razón más frecuente para denunciar los delitos que se pueden atribuir a las autoridades, con un 15%.³³

La confianza en las policías es un aspecto fundamental para que éstas puedan hacer mejor su trabajo, y está vinculado con la legitimidad. La legitimidad es la creencia entre el público de que la policía tiene el derecho de exhortarles a obedecer la ley, lo que lleva a las personas a decidir voluntariamente cumplir la ley.³⁴ La amenaza de una sanción grave, por sí sola, tiene un efecto marginal en evitar que la gente decida cometer un delito y sería imposible que la policía cumpliera su función si nadie cumpliera la ley, por eso es importante que la misma gente decida obedecer incluso cuando esa amenaza no existe. Cuando existe la legitimidad, no sólo habrá un mayor cumplimiento de la Ley, sino que la población también estará más dispuesta a cooperar para facilitar el trabajo

policíaco en sus investigaciones y a aceptar decisiones que no sean favorables a ellos.

La legitimidad está determinada en parte por el desempeño policíaco, pero todavía más por la impresión de que hay justicia procesal, entendida como la percepción de que la policía ejerce su autoridad de manera justa y equitativa para todos los ciudadanos. Al respecto, Tom R. Tyler llevó a cabo una encuesta en zonas de alta incidencia delictiva en Portland, y encontró que el factor principal para determinar la legitimidad de las policías es la evaluación de cómo tratan las policías a los ciudadanos. Al replicar la encuesta en Nueva York, se encontró que el antecedente clave de la legitimidad es la justicia procesal: aquellos residentes que estaban más dispuestos a cooperar con la policía percibían que ésta ejercía su autoridad de manera más justa.³⁵ En la medida en que la confianza en las policías está determinada por las experiencias previas y la impresión de que la autoridad actúa de manera justa, la confianza y la legitimidad están correlacionadas.

La confianza en la policía puede ser difícil de recuperar, pero es fundamental si queremos mejorar la situación de inseguridad en el país. Asimismo, contrario a muchos discursos pesimistas, recuperarla no es imposible. Hay factores determinantes como el estrato social, el género, el grupo étnico o las experiencias de victimización

32 Chapa Koloffon, Lilian, y Marcelo Torres González. “Dos razones de peso por la Policía Municipal”. Nexos, 23 de septiembre de 2019. <https://seguridad.nexos.com.mx/dos-razones-de-peso-por-la-policia-municipal>.

33 INEGI. ENVIPE 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020>.

34 Tyler, Tom R. “Enhancing Police Legitimacy”. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Mayo 2004, Vol. 593, To Better Serve and Protect: Improving Police Practices pp. 87

35 Tyler. “Enhancing Police Legitimacy”. 93.

previas que los policías no pueden influir, pero hay otros factores que sí pueden controlar y que también son esenciales para mejorar la confianza. Un estudio comparado entre Buenos Aires y el Distrito Federal encontró que la percepción de un mejor desempeño de la policía y de un mayor apego al Estado de Derecho cuando las policías actúan están asociadas directamente con una mayor confianza en las policías, incluso en contextos de alta incidencia delictiva e inseguridad.³⁶ Poner atención en reformas que fortalezcan estos factores en las policías puede ser fundamental para que la gente vuelva a confiar en sus policías.

36 Bergman, Marcelo y Hernán Flom. 2012. "Determinantes de la Confianza en la Policía: Una comparación entre Argentina y México." *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 20 Núm. 40. <https://doi.org/10.18504/pl2040-2012>

TEMA: PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN



Preocupación: la población está desprotegida frente a la inseguridad, y las Fuerzas Armadas representan una medida útil para lidiar con la inseguridad.

ARGUMENTOS

Desplegar al Ejército es una medida efectiva para proteger a la población de la inseguridad.

CONTRAARGUMENTOS

El despliegue del Ejército no responde a una lógica de proteger a la población, sino de proteger al Estado y sus instituciones. Además, la presencia del Ejército no protege a la población de la violencia, su presencia la ha expuesto a nuevos riesgos.

Aunque se les presente como tal, las Fuerzas Armadas no nacen como un cuerpo con el objetivo de defender a la población, sino de proteger los bienes e integridad del Estado. Su entrenamiento, orientado a terminar con posibles enemigos de la Nación, responde a esa lógica que también se refleja en sus operativos. Cuando participan en tareas de seguridad, su objetivo es el de terminar con un enemigo de este orden, en lugar de mantener la paz y seguridad en una comunidad. Esto puede observarse no sólo a partir de los datos de violencia e inseguridad a partir del uso de las Fuerzas Armadas, los cuales no mejoran con la presencia de los militares, sino también en la violencia que la Fuerza Armada ejerce en contra de la población.

La letalidad de los elementos de las Fuerzas Armadas muestra en principio un efecto directo de esta política. Las cifras de letalidad muestran que, cuando las Fuerzas Armadas operan, sus casos resultan en índices de letalidad —la relación entre fatalidades y heridos en sus operativos—, sumamente altos. Entre 2008 y 2014, según datos oficiales de la SEDENA, el Ejército tuvo un índice de letalidad en sus operativos de 7.9 muertos por cada herido, en comparación con 4.8 en operativos de la Policía Federal. Con datos de notas de prensa, el Ejército tiene un índice de 10.4, mientras que la Policía tiene uno de 6.6.³⁷ Para comparar esta cifra, en contextos de guerra los heridos suelen

³⁷ Pérez Correa, Catalina, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 2017. <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/544>

superar por mucho a los muertos, mientras que, en crímenes de tiroteos, donde matar a civiles es el objetivo, la relación suele ser al revés. Por su parte, el informe “Monitor de Uso de la fuerza Letal en América Latina” muestra los problemas de fatalidad en el país, entre 2014 y 2017. Al respecto, la Secretaría de la Defensa Nacional se ha rehusado desde enero de 2014 a revelar estas cifras, por lo que las cifras son con respecto a la Marina y la Policía Federal. Estos datos son preocupantes, en tanto muestran que mientras la Policía tiene un índice de fatalidad en este periodo de 4.4 muertos por cada herido, la Marina tiene un índice de 20 muertos por cada herido.³⁸

La mayor letalidad no ha hecho más segura a la población, al contrario, la ha expuesto a más violencia. Por otro lado, los datos sobre violaciones de derechos humanos a partir de la militarización de la seguridad muestran también que los cuerpos militares no sólo no están protegiendo a la población, también la exponen a nuevos riesgos. El resultado de la participación de militares en tareas de policías ha sido un aumento en las violaciones a los derechos humanos, las fatalidades en operativos y abusos de poder. Entre el 1 de diciembre de 2006 y el 30 de junio de 2019, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió 268 recomendaciones por 301 casos de

violaciones graves a los derechos humanos, con un total de mil 712 víctimas. De éstas, las Fuerzas Armadas fueron los perpetradores en el 63.8% de los casos. Dos de cada tres violaciones graves a los derechos humanos fueron por parte del Ejército y la Marina.³⁹

Otro tema preocupante es el de las detenciones arbitrarias. Cuando las Fuerzas Armadas detienen a personas, con mayor frecuencia se detiene a personas inocentes, las detenciones son ilegales y los detenidos reportan haber sido víctimas de violencia. Solo 31% de las personas detenidas por el Ejército declararon haber cometido el delito, en comparación con 42% para el resto de las corporaciones; el 63% de las personas arrestadas por militares fueron detenidas de manera ilegal, en comparación con un 49% para el resto de las corporaciones, y 74% de las personas detenidas por militares sufrieron patadas o golpes, 15% más que en el caso del resto de las autoridades.⁴⁰

La lógica con la que actúa el Ejército no contribuye a mejorar las condiciones de seguridad en el país. Al contrario, sólo ha aumentado la violencia y expuesto a la población a mayores riesgos por parte de las fuerzas de seguridad pública. En ese sentido, no es cierto que la militarización esté funcionando para proteger a la población.

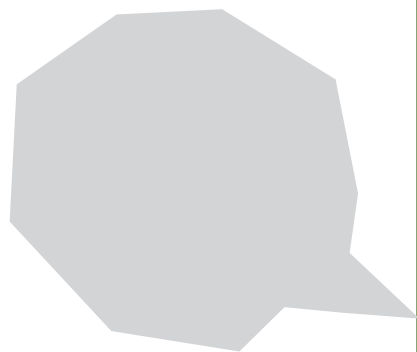
38 Pérez Correa, Catalina, Carlos Silva Forné e Ignacio Cano. “Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019)”. CIDE, 2019. <https://www.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2019/08/INFORME-MONITOR-2908-ok.pdf>

39 Amaya Lule, Jorge Luis, Natalia Báez Zamudio, Ana Lucía Juárez Armenta, Daniel Mata Lugo, Zhiri Jael Meza Fragoso. “Entre la brutalidad y la impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)” Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Ciudad de México, octubre 2020. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-brutalidad-y-la-impunidad.pdf>

40 Ortega Arriaga, Adriana E. “Patrones de actuación en detenciones: Ejército vs. Autoridades civiles”, Nexos, 15 de octubre de 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1094>

ARGUMENTOS DEL GOBIERNO

Las justificaciones anteriores nacen de preocupaciones sobre la seguridad que la ciudadanía suele tener que consideran que las Fuerzas Armadas pueden atender mejor. Esta segunda parte se enfoca más bien en los discursos que con frecuencia repiten los gobiernos que permiten construir argumentos para justificar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, afirmando que sus medidas en realidad no representan la militarización.



TEMA: EXCEPCIONALIDAD



Discurso: el uso del Ejército para tareas de seguridad pública es una medida excepcional y temporal que no implica en absoluto que la seguridad pública se esté militarizando.

ARGUMENTOS

El gobierno ya le puso una fecha límite al uso de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad, por ello no están militarizando la seguridad.

CONTRAARGUMENTOS

Poner una fecha de regreso a los cuarteles no es suficiente. El retiro del Ejército requiere de un plan que asegure que las policías puedan tomar las tareas de seguridad una vez que éste se retire. De lo contrario, volveremos a la misma situación, y se podrá justificar que los militares deben seguir en las calles al terminar el periodo.

Desde hace 15 años, la militarización de la seguridad pública se nos ha presentado como una medida temporal para resolver una situación excepcional de inseguridad, con la expectativa de que aceptemos la participación de militares en la seguridad. Este gobierno ha justificado todavía más estas medidas, afirmando que ya hay una fecha límite para la presencia de los militares en tareas de seguridad. Sin embargo, este uso “excepcional” del Ejército se ha dado a costa de debilitar más a las fuerzas civiles de seguridad pública. Las carencias de estos cuerpos fueron las que justificaron la presencia de militares, por lo que si el gobierno no las resuelve, no se está tomando en serio la desmilitarización.

De poco sirve que se le ponga una fecha límite a las Fuerzas Armadas si no se toman medidas concretas para desmilitarizar el país.

En la práctica, no sólo no se están tomando medidas para fortalecer a los cuerpos civiles, también se está profundizando la militarización de la seguridad pública. Desde un inicio, la vaguedad con que se estableció la separación de los militares que participaban en la Guardia Nacional de sus instituciones de origen implicaba que la institución era en la práctica otro cuerpo militar facultado para llevar a cabo funciones de policías. A lo largo del sexenio, el gobierno profundizó los aspectos

militares de la Guardia asemejando su estructura a una castrense y conformándola mayoritariamente por militares. De los 100 mil 528 elementos de la Guardia Nacional en marzo de 2021, 59 mil 565 eran policías militares de la SEDENA, 15 mil 211 pertenecían a la Secretaría de Marina y 25 mil 752 eran expolicías federales. De todos ellos, sólo 9 mil 31 tenía el Certificado Único Policial que acredita que pueden realizar funciones de policía. Asimismo, puesto que el reclutamiento de nuevos elementos se ha hecho por medio de la Defensa Nacional, los expolicías federales son los únicos elementos civiles al interior de la Guardia.⁴¹

Este cuerpo ya está intrínsecamente vinculado a los militares, al punto de que el presidente ha sugerido reformarla para que esté permanentemente adscrita a la SEDENA. De manera paralela a este proceso, el gobierno ha transferido funciones públicas a la Guardia Nacional y a otras instituciones militares por medio de reformas a las leyes. De las funciones de seguridad pública, la Guardia tiene facultades de prevención de los delitos, recepción de denuncias, detención de personas, aseguramiento de bienes, investigación de los delitos, participación en operativos conjuntos y de prevención de faltas administrativas. Estas funciones le correspondían a la ya extinta Policía Federal, que este cuerpo está en teoría remplazando, y a las policías locales, a las cuales puede ayudar por medio de convenios con los gobiernos.

Sin embargo, a los cuerpos militares también se les han asignado funciones que le correspondían a otras dependencias, cuyo vínculo con la seguridad pública es menos claro. A la Guardia Nacional se le asignaron tareas de control migratorio que correspondían al Instituto Nacional de Migración. En sus primeros operativos migratorios, cometieron abusos y violaron los derechos de los migrantes, lo que los hizo acreedores de una recomendación de la CNDH por violaciones a derechos humanos. Desde el 7 de diciembre de 2020, a la Secretaría de Marina se le asignó el control de puertos y aduanas, del comercio marítimo y de comunicaciones y transporte por agua, funciones que le correspondían a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. Por último, y en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19, el gobierno le encomendó a la SEDENA y a la SEMAR las labores de distribuir medicamentos, equipos y vacunas, resguardar centros médicos, proteger al personal médico y remodelar hospitales.

Todas estas medidas son sólo aquellas para las que ha cambiado el orden jurídico. Adicionalmente, se le han asignado otras tareas a la Guardia Nacional y a las Fuerzas Armadas sin ningún sustento legal. El gobierno ya transfirió el mando operativo de la Guardia Nacional de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional por medio de un comunicado;⁴² facultó a personal de la SEDENA y la SEMAR para el

41 Angel, Arturo. "A 2 meses del plazo límite, 90% de Guardia Nacional no ha sido evaluada". Animal Político, 17 de marzo de 2021. <https://www.animalpolitico.com/2021/03/plazo-limite-guardia-nacional-no-ha-sido-evaluada>.

42 Instrucción del Presidente y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, en el sentido de que la Secretaría de la Defensa Nacional ejerza el control operativo de la Guardia Nacional. 8 de octubre de

combate al robo del combustible; destinó proyectos de construcción de obras e infraestructura a la SEDENA; asignó tareas de apoyo a programas sociales, rurales, educativos y ambientales a la SEDENA y la SEMAR; y determinó que la Guardia Nacional participaría en el combate al lavado de dinero, facultad de la Unidad de Inteligencia Financiera.⁴³

Este gobierno ha profundizado la militarización de la seguridad pública y

no ha presentado un plan que permita comenzar el retiro gradual de las Fuerzas Armadas, de tal manera que puedan regresar a sus cuarteles en la fecha que la Ley de la Guardia Nacional establece. La fecha límite de marzo de 2024 de ninguna manera implica por sí sola que el uso de los militares en la seguridad pública es una medida excepcional. Ante la ausencia de un plan de retiro, la militarización de la seguridad pública podría tomar un carácter permanente.

2020. No.91636. <https://twitter.com/ahope71/status/1316916027410829314>

43 Ibarra, Frida. "Transferencia de facultades a las Fuerzas Armadas 2018-2020". México Unido Contra la Delincuencia, enero 2021. https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/Transferencia-de-facultades-a-las-Fuerzas-Armadas-2018-2020_-3.pdf

TEMA: CIVILIZAR A LAS FUERZAS ARMADAS



Discurso: las Fuerzas Armadas sí tienen algunos problemas que las llevan a cometer más violaciones de derechos humanos, pero podemos reformarlas para que sean más amigables a los civiles.

ARGUMENTOS

Es posible reformar al Ejército para que tenga una perspectiva de derechos humanos.

CONTRAARGUMENTOS

El Ejército no está entrenado para ser una policía. Su razón de ser es acabar con un enemigo y su entrenamiento se orienta a cumplir ese objetivo. Si queremos una institución civil que interactúe con civiles respetando sus derechos humanos, es importante tener cuerpos que desde un inicio estén entrenados para ese objetivo y que también tengan controles civiles efectivos.

En la creación de la Guardia Nacional, y en el discurso con respecto a cómo están utilizando las Fuerzas Armadas, el gobierno en ocasiones reconoce los abusos que han cometido estos cuerpos, y sus carencias en términos de derechos humanos. Este reconocimiento está acompañado de la idea de que, incluso con este pobre desempeño, es posible construir cuerpos con estructura, entrenamientos y disciplina militares que puedan ser respetuosos de los derechos humanos y encargarse de la seguridad pública. En estos casos, la principal respuesta para resolver las

carencias de estos cuerpos es la creación de cursos de formación en el tema de derechos humanos. Estos cursos también han sido ordenados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como medidas de no repetición, luego de fallos que sentencian a militares por violaciones graves de derechos humanos. Sin embargo, en la realidad, los casos de violaciones de derechos humanos han continuado a pesar de ellos, la información sobre los cursos es sumamente escasa y no se han llevado a cabo reformas para limitar a las Fuerzas Armadas más allá de estos cursos.

El informe “Falsas salvaguardas: Las capacitaciones de las fuerzas armadas en derechos humanos y género (2010-2019)” de las organizaciones Data Cívica, EQUIS Justicia para Mujeres e Intersecta detalla esta situación. Utilizando información recabada por medio de solicitudes sobre los cursos que se están llevando a cabo en materia de derechos humanos, el informe analiza los efectos que han o no tenido en el personal de las Fuerzas Armadas y da un diagnóstico sobre los problemas de este enfoque. Al respecto, el informe destaca que ninguna de las corporaciones castrenses tiene información completa para evaluar el desempeño y efecto de los cursos. En el mejor de los casos, la información tan solo permite saber cuántas personas han sido capacitadas, sin información precisa sobre en qué consistieron exactamente las capacitaciones, ni los mecanismos para considerar que fueron exitosos.

Debido a estos problemas, no es posible saber si los pocos cursos que se han dado en el tema de derechos humanos están dando efectos. Los aumentos en violaciones a los derechos humanos desde que comenzaron estos cursos parecen indicar que no han dado resultados. En ese sentido, y más allá de estas debilidades y falta de información sobre la capacitación, el informe identifica un problema más fundamental: no existen reglas ni límites claros a la actuación de las Fuerzas Armadas de parte de autoridades civiles, ni una fiscalización independiente

que permita evaluar su desempeño en temas de Derechos Humanos y sancionarlas en caso de que cometan violaciones. Por ello, el informe destaca que los cursos no pueden sustituir a estas reglas como medidas de no repetición, y que la ausencia de ellas implica que incluso si la capacitación tuviera objetivos claros y una evaluación robusta, las violaciones a los derechos humanos persistirían.⁴⁴

Esto coincide con la evidencia sobre los efectos que estos cursos tienen en las policías. Ernesto López Portillo, coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, considera que implementar estas capacitaciones y evaluarlas de manera adecuada es una medida necesaria, pero no suficiente, para fortalecer a las policías y asegurar que actúen de manera acorde a los derechos humanos. La capacitación nunca será una medida de no repetición ni un sustituto para las reformas requeridas para que la policía no cometa violaciones de derechos humanos.⁴⁵

No existe evidencia que sugiera que las Fuerzas Armadas respetarán los derechos humanos simplemente por recibir capacitaciones en materia de DDHH. Si se cree en la desmilitarización y se busca evitar las violaciones a los derechos humanos, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe tener límites claros y una vigilancia externa.

44 Franco, Alicia, Estefanía Vela, Georgina Jiménez, Mariana López, Mónica Meltis y Nicole Huete. “Falsas Salvaguardas: Las capacitaciones de las Fuerzas Armadas en Derechos Humanos y Género (2010-2019)”. Data Cívica, EQUIS Justicia para las Mujeres e Intersecta. Ciudad de México, diciembre 2020. https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/12/Informe_Falsas_Salvaguardas.pdf

45 López Portillo, Ernesto. “Capacitación policial: aspirinas para un moribundo”. Animal Político, 5 de abril de 2021. <https://www.animalpolitico.com/ruta-critica/capacitacion-policial-aspirinas-para-un-moribundo>.

TEMA: OPTIMIZACIÓN



Discurso: Ya tenemos al Ejército, no es necesario pasar por un proceso largo de reformar a otros cuerpos de seguridad.

ARGUMENTOS

En lugar de pasar por un proceso largo de crear una nueva corporación, es mejor que aprovechemos que ya tenemos a las Fuerzas Armadas y la usemos para resolver los problemas de inseguridad.

CONTRAARGUMENTOS

Profundizar la militarización de la seguridad pública en los últimos 15 años no ha dado resultados. Mientras el presidente pueda continuar usando a las Fuerzas Armadas de manera discrecional, no habrá recursos para políticas alternativas ni presiones al gobierno por construir alternativas que de verdad resuelvan los problemas de inseguridad en el país.

El argumento de optimización ha venido desde el gobierno y ha tomado formas muy distintas en los últimos años. La idea de que es más eficiente continuar asignando estas tareas en lugar de asignarle recursos a las policías ha contribuido a fortalecer la militarización. La falta de límites claros para el uso de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública ha permitido continuar esta participación, incluso cuando desde hace años hay evidencia de que la militarización no está funcionando para resolver la violencia en el país. Ambos factores han facilitado la militarización, lo que a su vez ha evitado que se decida

fortalecer a los cuerpos civiles de seguridad. Al poder disponer de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública, el gobierno ha evadido su responsabilidad de fortalecer a cuerpos civiles, y los intentos de desmilitarizar terminan dependiendo de las Fuerzas Armadas.

Este fenómeno puede observarse en las estrategias de desmilitarización de Enrique Peña Nieto, con la Gendarmería Nacional, y de Andrés Manuel López Obrador, con la Guardia Nacional. La Gendarmería Nacional nació como una propuesta en la campaña electoral con el objetivo de reorientar

la lucha contra el crimen organizado y desmilitarizar la seguridad. Al llegar al poder, el gobierno creó el cuerpo como parte del Pacto por México. La Gendarmería iba a ser un cuerpo autónomo, compuesto por 40 mil elementos civiles, capacitados para enfrentar la situación de inseguridad en el país. Sin embargo, el hecho de que arrancara en 2013 con sólo 10 mil elementos del Ejército y la Marina fue un mal albedrío. Desde antes de que se aprobara, organizaciones de la sociedad civil intentaron convocar mesas de discusión con paneles de expertos para darle un enfoque de seguridad ciudadana al cuerpo, aunque fueron ignoradas por el gobierno.

Pronto, se volvió claro que la estructura y lógica del cuerpo se asemejaría más a la castrense. El Comisionado Nacional de Seguridad, Monte Alejandro Rubido, afirmó en discursos que el Ejército y la Marina eran los modelos para la corporación. El cuerpo quedó sujeto a una disciplina militar estricta, se dio una capacitación híbrida a sus elementos que se acercaba más a una lógica militar, y se les otorgó equipamiento militar. Asimismo, no se establecieron leyes y reglamentos claros que determinaran sus facultades específicas y señalaran diferencias entre funciones policiales y la doctrina militar al interior del cuerpo.⁴⁶ La falta de personal, la continuación de una lógica militar y el abandono de las policías locales, llevaron a que esta estrategia de desmilitarización fuera un fracaso y que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública continuara.

La trayectoria y el fracaso de la Gendarmería Nacional coincide con muchos aspectos de la Guardia Nacional, aunque también presenta diferencias importantes. López Obrador no solo prometió la desmilitarización del país en su campaña, también había criticado enérgicamente esta medida desde muchos años antes. No fue hasta que llegó al poder, y tras una reunión con los altos mandos de las Fuerzas Armadas, que cambió radicalmente su discurso. La discusión de la Guardia Nacional sí tuvo un ejercicio de parlamento abierto, con expertos en seguridad y organizaciones de sociedad civil. Sin embargo, la reforma constitucional que estableció la Guardia Nacional no atendió varias de las preocupaciones expresadas por la sociedad civil, y muchas de las que sí se atendieron, como el hecho de que la Guardia debía tener una naturaleza, entrenamiento y mando civil y estar adscrita a la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana, después se invirtieron, ya sea en la Ley de la Guardia Nacional o en reformas posteriores. Actualmente, es claro que la Guardia ha adquirido un carácter claramente militar, en contra de lo que establecía originalmente la reforma.⁴⁷

Lo cierto es que ambas soluciones tienen aspectos en común. Ambos llegaron en un contexto de inseguridad, donde se percibía que la estrategia de seguridad hasta el momento había fracasado. Ambos prometieron desmilitarizar la seguridad pública en campaña y al llegar al poder propusieron lograr eso a

46 Bustamante, Adán. "Gendarmería Nacional: la consolidación de la militarización de la seguridad en México". *Animal Político*, 25 de agosto de 2014. <https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/gendarmeria-nacional-la-consolidacion-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-en-mexico/>.

47 Sánchez. "La Militarización y sus fundamentos legales". 2020.

través de la construcción de corporaciones híbridas con aspectos civiles y militares. Sin embargo, ambas soluciones no se consolidaron como cuerpos independientes y terminaron dependiendo nuevamente en las Fuerzas Armadas. Más allá de su voluntad real por cumplir esta promesa, lo cierto es que ninguno de ellos se tomó en serio la tarea de desmilitarizar la seguridad, y ambos terminaron dependiendo nuevamente en las Fuerzas Armadas, ya sea por el mismo diseño de las corporaciones o por afirmar que los militares eran los

únicos capaces de tomar esas tareas. Las características civiles de ambas corporaciones no se acabaron de consolidar y terminaron funcionando bajo una lógica militar de enfrentamientos directos, en el caso de la Gendarmería, o adoptando una estructura y composiciones militares, en el caso de la Guardia Nacional. Las lecciones de estas corporaciones muestran que, mientras se siga legitimando la participación militar sin límites claros a ella, la desmilitarización no se podrá lograr.

¿POR QUÉ ME DEBERÍA PREOCUPAR LA MILITARIZACIÓN?

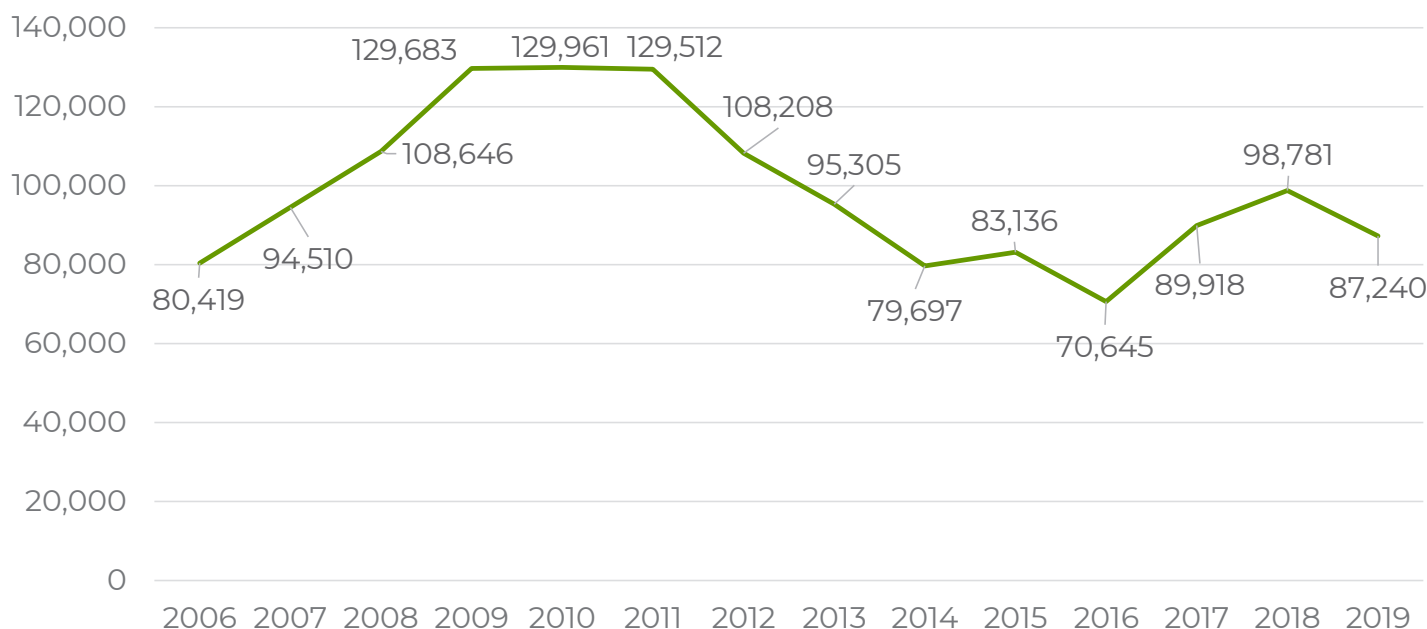


La militarización de la seguridad es un tema que nos afecta a todas y todos los ciudadanos. Además de ser una estrategia inefectiva para acabar con la inseguridad, también implica peligros para los ciudadanos. Por ello, esta sección presentará algunas de las maneras en las que la decisión del gobierno de asignarle a los militares las tareas de seguridad pública nos pueden afectar como ciudadanos y porqué entonces debemos exigirles a los gobiernos que cambien esta estrategia.

Muchos de los problemas de inseguridad que experimentamos, incluyendo robos y extorsiones, no son delitos federales sino delitos del fuero común que deben ser atendidos por los policías estatales y locales

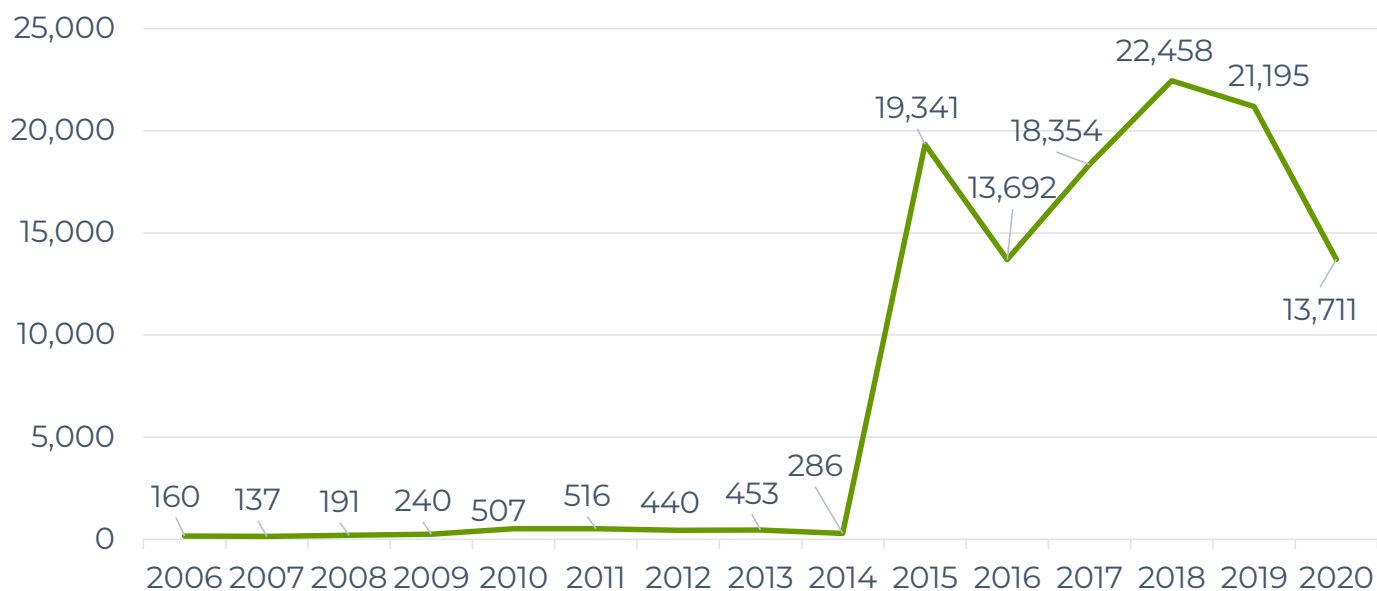
De acuerdo con la ENVIPE 2020, los delitos que más afectaron a las personas fueron el robo o asalto en la calle o transporte público, con 27% y la extorsión con 15.3%⁴⁸. Ambos delitos continúan afectando mucho a la población, pero la estrategia de militarización no los atiende ni los puede atender.

Carpetas iniciadas: robo a transeúnte

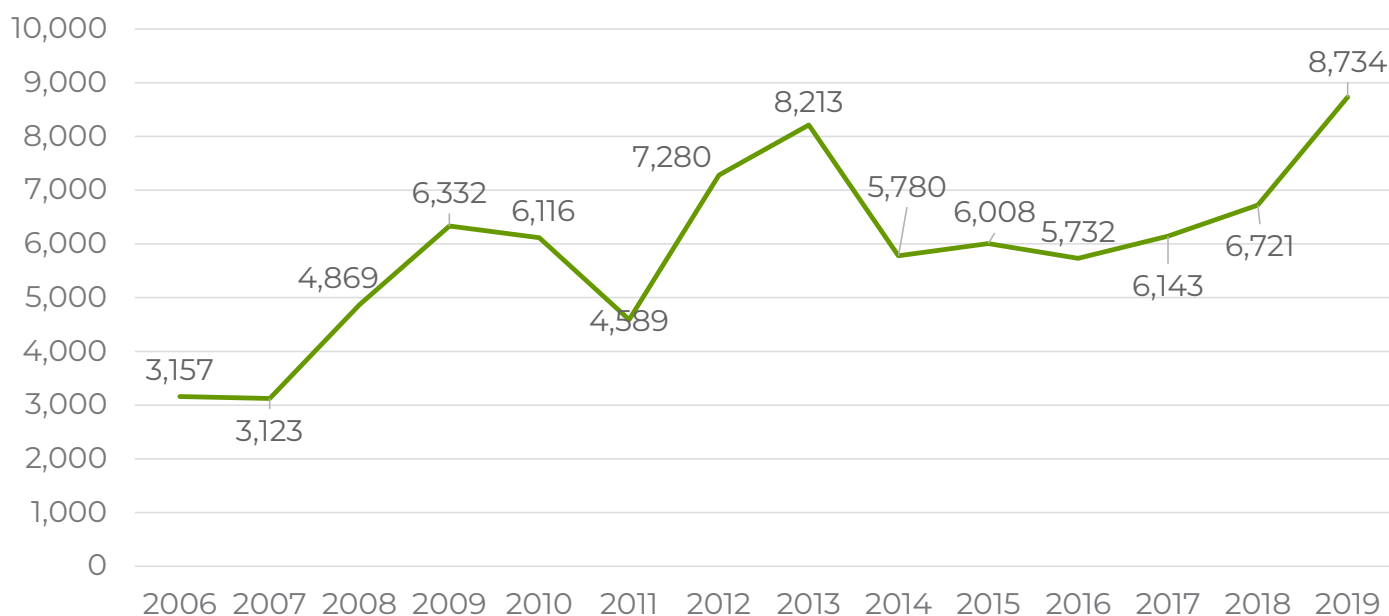


48 INEGI. ENVIPE 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>.

Carpetas iniciadas: robo transporte público



Carpetas iniciadas: extorsión



En este tema, aumentar la participación de los militares para atender estos delitos no daría resultados como tampoco los ha dado en las tareas en las que ya participan. Son un cuerpo que funciona con una lógica de enfrentamientos que no conduciría a investigar y perseguir estos delitos. En cambio, profundizar la militarización llevaría

a un gasto mucho mayor de recursos para que los militares persigan esos delitos, e implicaría exponer a más riesgos a la población, como ocurre ya con los enfrentamientos entre militares y civiles.

Por otro lado, fortalecer a las policías locales y, especialmente, a las municipales, sería

esencial para mejorar la inseguridad y la atención a estos delitos. De acuerdo con una encuesta de World Justice Project para su índice de Estado de Derecho 2017, de la población que fue víctima de un crimen y buscó ayuda de un servidor público, el 65.49% tuvo contacto con la policía municipal, contra el 0.77% con el Ejército y el 0.66% con la Marina.⁴⁹ Por ello, es esencial que los gobiernos se aseguren de que éstas sean competentes. La militarización es una medida inefectiva, que contribuye a reducir recursos federales para los municipios y eliminar la presión sobre gobiernos locales de fortalecer a sus policías. Así, la estrategia deja en un segundo plano la atención de estos delitos a pesar de ser los más frecuentes y afectar más a la población, a cambio de continuar con medidas que no funcionan.

El aumento en la militarización de la seguridad en el país pone en riesgo la vida e integridad de las personas

La militarización ha implicado un aumento en las tareas policiales que llevan a cabo los militares. Actúan como policías, pueden llevar a cabo detenciones por una amplia categoría de delitos, pero no tienen un entrenamiento orientado a lidiar con civiles, sino a acabar con enemigos. Esto implica que, con frecuencia, no consideran los efectos que sus operativos pueden tener dentro de las comunidades, como los aumentos en violencia. Estos aumentos, atribuibles a la forma de operar de las Fuerzas Armadas, han generado

asimismo fenómenos como la crisis de desplazamiento interno forzado en el país. En este contexto, el desplazamiento interno forzado ocurre cuando personas o grupos de personas se ven obligadas a huir de su hogar como consecuencia de una situación de violencia generalizada. La Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos estima que entre 2006 y diciembre de 2019, fueron desplazadas 346,945 personas en el país por la violencia e inseguridad. La magnitud de esta crisis no ha sido reconocida oficialmente y no fue sino hasta 2019 que el Estado mexicano reconoció este fenómeno, aunque sus estimaciones oficiales ponen a las víctimas del desplazamiento muy por debajo de esa cifra.⁵⁰

Otro fenómeno que ha ocurrido a partir de la militarización de la seguridad pública ha sido un aumento en las violaciones de derechos humanos cometidas por los militares, las cuales con frecuencia no son sancionadas de manera adecuada. Desde el Caso Radilla en 2009, la Corte IDH determinó que los casos de violaciones de derechos humanos debían ser juzgados por tribunales civiles. A pesar de ello, la impunidad en las Fuerzas Armadas por violaciones de Derechos Humanos continúa siendo la norma y no la excepción. Entre 2015 y 2019, de 4 mil 655 denuncias que se presentaron por casos de tortura contra la SEDENA, tan sólo un 0.55% de las investigaciones llegó a un juzgado. Por su parte, de 1137 militares vinculados a procesos desde 2010, sólo 374 terminaron con alguna condena.⁵¹

49 Chapa Koloffon y Torres González. “Dos razones de peso”.

50 Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos. “Desplazamiento interno forzado en México”. CMDPDH, actualizado mayo de 2021. <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/>.

51 Pradilla, Alberto. “Ni el 1% de casos de tortura y desaparición contra Ejército llega a un juez”. Animal Político,

Oficialmente, la SEDENA reconoce 187 casos entre 2010 y noviembre de 2020 donde los civiles se vieron afectados por acciones de militares. Sin embargo, la magnitud de estas afectaciones, así como de las violaciones de derechos humanos, está siendo subestimada por cifras oficiales. Una investigación de Animal Político encontró que, por medio de su Unidad de Vinculación Ciudadana, la SEDENA ha firmado acuerdos con víctimas de las acciones militares y sus familiares para darles indemnizaciones directamente, a cambio de que firmaran cláusulas de confidencialidad. Con ello, los afectados por los operativos se comprometían a no revelar que fueron víctimas ni reportarlo ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Esto implica que sus casos no se registran en el Registro Nacional de Víctimas, que las víctimas no pueden acceder a una reparación integral del daño y que se violan sus derechos a la verdad y justicia, pues sus casos no son notificados a autoridades independientes de investigación. Estos acuerdos se han dado tanto para víctimas de operativos en los que participó el Ejército, como de operativos de la Guardia Nacional.

Por la opacidad que caracteriza a la institución castrense y por sus privilegios y estratificación social, los abusos cometidos por las Fuerzas Armadas son más difíciles de identificar y castigar

Si se llega a procesar a sus elementos, un grupo en particular que no suele ser castigado son los más altos mandos castrenses. Esto habla de una impunidad generalizada al interior de las Fuerzas Armadas y de una naturaleza que privilegia más a los altos mandos y permite, implícita o explícitamente, los abusos de poder de estos altos mandos sobre elementos de la tropa. Son un cuerpo de élites con sus propios fueros y privilegios, que le da un trato muy distinto a los altos mandos que a la tropa en general. La misma SEDENA reconoció que entre 2013 y 2020, la CNDH le notificó 3,799 quejas por violaciones a los derechos humanos y abusos de poder, de las cuales 536 víctimas son militares.⁵²

Estos abusos aparecen también en el trato que reciben los elementos cuando son dados de baja por incapacidades de salud. Estas bajas han aumentado en las Fuerzas Armadas un 115% entre 2006 y 2020, lo que ha implicado también un aumento en los recursos asignados a las pensiones para el personal castrense. Sin embargo, se han creado mecanismos ambiguos para no otorgar estas pensiones, como clasificar a estas incapacidades como padecimientos congénitos o actos adquiridos fuera de servicio, lo que les permite entregar una sola compensación, sin prestaciones o beneficios posteriores. Si se les clasifica así, los militares pueden llevar a cabo un proceso legal, pero con frecuencia la institución sale ganando en dichos procesos.⁵³ Esto contrasta con los

14 de enero de 2021. <https://www.animalpolitico.com/2021/01/casos-tortura-desaparicion-forzada-ejercito-juez/>.

52 Vinagre, Crystyan. «Reconoce SEDENA más de 3,799 quejas por abuso de autoridad». Telereportaje, 4 de mayo de 2021. <https://www.xevt.com/policiaca/reconoce-sedena-mas-de-3799-quejas-por-abuso-de-autoridad/150000>.

53 García de León Robles, Verónica. “Creció 115% la baja de militares por discapacidad; les niegan sus

mandos de la SEDENA, a los cuales se les ha permitido quedar inmunes a la austeridad republicana del gobierno y ganar más que el presidente.⁵⁴ Esta estructura jerárquica, que otorga beneficios especiales a los mandos de la SEDENA, podría profundizarse con una mayor militarización y la asignación de nuevas tareas al ejército

La idea de que las Fuerzas Armadas son una institución incorruptible conduce a que se les asignen más tareas civiles, lo que les da acceso a más recursos y aumenta la posibilidad de que cometan actos de corrupción

Asignarles más recursos y tareas a las Fuerzas Armadas también implica darles una mayor autonomía presupuestaria sobre esos recursos. Además de que esto debilita la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles, puede resultar en un manejo irregular de estos recursos. Sólo en 2020, la Secretaría de Defensa Nacional gastó en compras 32,175 millones de pesos, pero sólo reportó información de los contratos por 6,715 millones de pesos. Sobre la gran mayoría de estos recursos, 25,460 millones de pesos, no hay

un registro público de cómo se gastaron, y la SEDENA argumentó que las compras debían reservarse por tratarse de asuntos de seguridad nacional.⁵⁵ En este contexto, detectar la corrupción al interior de las Fuerzas Armadas es una tarea muy difícil.

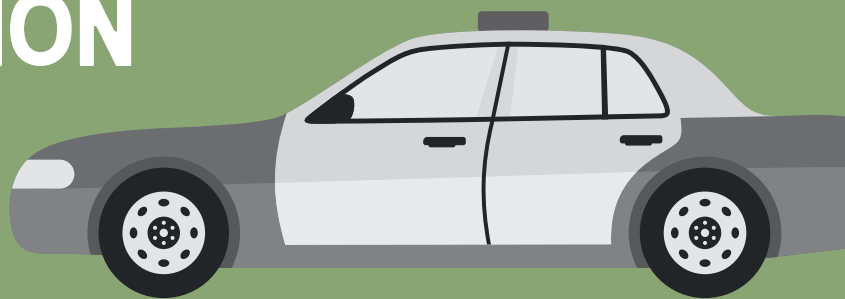
Asimismo, cuando ocurren casos importantes de corrupción que involucran a sus elementos, como civiles no podemos estar seguros de que queden sancionados, en tanto con frecuencia son las unidades internas de la SEDENA, compuestas a su vez por militares, las que evalúan estos temas, por lo que son juez y parte de estos casos. Los órganos internos de control, cuyos titulares son militares, están encargados de determinar si hubo o no una falta administrativa y de decidir si estos temas se deben investigar como problemas de disciplina militar, los cuales sólo los tribunales castrenses pueden sancionar. Las decisiones de estos tribunales no pueden ser consultadas por civiles, ni mucho menos impugnadas en caso de que las investigaciones no hayan considerado ciertos factores. Por ello, es mucho más difícil que los casos de corrupción se castiguen.

pensiones". Animal Político, 13 de mayo de 2021. <https://www.animalpolitico.com/2021/05/aumenta-baja-militares-discapacidad-niegan-pensiones/>.

54 Crail, Alejandra. "Los 9 generales que ganan más que AMLO; hay uno que cobra 205 mil al mes", Eme Equis, 24 de septiembre de 2019. <https://www.m-x.com.mx/investigaciones/los-9-generales-que-ganan-mas-que-amlo-hay-uno-que-cobra-205-mil-al-mes>.

55 Zerega, Georgina. "Las cuentas ocultas del Ejército: 25.000 millones de pesos gastados en 2020 sin dejar un registro público". EL PAÍS, 24 de febrero de 2021. <https://elpais.com/mexico/2021-02-24/las-cuentas-ocultas-del-ejercito-25000-millones-de-pesos-gastados-en-2020-sin-dejar-un-registro-publico.html>.

LAS ALTERNATIVAS A LA MILITARIZACIÓN



El uso del Ejército para tareas de seguridad ha empeorado la situación de violencia en el país y ha contribuido al debilitamiento de los cuerpos civiles encargados de la seguridad al orientar todos los recursos en este tema para los cuerpos castrenses. Asimismo, su lugar casi permanente en los operativos de seguridad pública, así como la falta de voluntad de gobiernos tanto de izquierda como de derecha de cambiar esta estrategia, pueden dar la impresión de que cambiarla no es posible. Sin embargo, las alternativas a la participación de los militares en la seguridad sí existen y construirlas no está fuera de nuestro alcance.

La construcción de autoridades civiles de seguridad competentes requiere de ciertas reformas, pero también de que la ciudadanía y la sociedad civil vigile estos procesos para evitar que sean cooptados por los grupos que consideran que las únicas soluciones están en la militarización. Algunas de estas medidas ya están ocurriendo en el país. Por ello, esta sección pretende presentar una alternativa que permita la desmilitarización desde un enfoque de seguridad ciudadana, y detallar cómo podría atender mejor los problemas y preocupaciones que llevan a justificar la militarización de la seguridad.

También se presentan casos locales concretos y promisorios que muestran que este objetivo se puede lograr y ya se está logrando en distintos municipios del país.

Para empezar, una reforma esencial es tomarse en serio la desmilitarización. Esto implica implementar reformas que limiten las facultades del presidente para disponer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y que esta no sea una medida permanente. Un primer paso sería requerir que el presidente tenga que establecer las situaciones, lugares y tiempos concretos que requieren de la participación de militares, y justificar esa participación ante el Congreso y gobierno local. La participación de militares en seguridad pública debe estar claramente regulada para que no haya abusos de la fuerza y no puedan llevar a cabo tareas que le correspondan a los policías, como investigar los delitos y detener a los sospechosos. Los militares también deben estar subordinados a autoridades civiles, más allá de la subordinación formal al presidente, y trabajar coordinados con las autoridades civiles.

Por supuesto, para salir de la situación actual, es necesario establecer un plan

que permita el retiro de los militares en la fecha estipulada, el cual debe ser gradual, y establecer políticas que fortalezcan a las policías estatales y municipales. Una política que ponga toda la responsabilidad sobre el gobierno federal de resolver la inseguridad no funcionaría, incluso si el cuerpo encargado de esas tareas fuera civil. Tener policías locales con una buena capacitación, que conozcan y atiendan los contextos de violencia desde una perspectiva local, es esencial para que la seguridad pública mejore en el país. Esto implica una decisión del gobierno federal de ceder estas tareas a gobiernos locales y apoyarlos en esa tarea, pero también una decisión de estos gobiernos por establecer modelos de policía que les permitan atender los problemas de seguridad en sus estados.

Los modelos de proximidad policiaca representan un ejemplo positivo de reformas a la policía que se han implementado ya en municipios del país, como General Escobedo, en Nuevo León. Estos modelos, en vez de buscar la reacción de la policía a los crímenes y la construcción de una dicotomía entre los policías y los criminales, están basado en el acercamiento entre la policía local y la ciudadanía, de tal manera que ésta participe en la búsqueda de soluciones a la inseguridad en la comunidad. Esta cercanía permite a las policías vincularse con la población y recabar denuncias delictivas y otro tipo de demandas, como la falta de alumbrado público, que influyen en la percepción de seguridad. El ejemplo de Escobedo es una medida de éxito al respecto. Gracias a la voluntad política, se lograron implementar estas reformas en las policías municipales

y actualmente todos los policías están capacitados en este enfoque.

Adicionalmente de la cercanía, esta reforma implicó la implementación de otros factores. Se implementaron innovaciones por medio del uso de datos con el objetivo de que éstos informaran y justificaran las decisiones de los policías. Con esta información, es posible conocer las zonas más violentas en el municipio y generar patrullajes estratégicos que permitan atender esas zonas. También se capacitó a los policías para llevar a cabo tareas de investigación policial, las cuales en ocasiones no pueden desempeñar por requerimientos burocráticos que le asignan la tarea de dirigir investigaciones a los fiscales. Se han implementado reformas para fortalecer la rendición de cuentas, por ejemplo, asignándole a los policías cámaras que están prendidas durante su turno, lo que hace que su actuación sea más transparente y se puedan detectar abusos o faltas de parte de la policía. Todo el proceso tras una detención también se videografa, lo que permite detectar y prevenir irregularidades. También ha habido reformas en materia de justicia cívica para distintas faltas, por ejemplo, faltas viales, para que en vez de infracciones haya citatorios a juzgados cívicos, donde los ciudadanos puedan defenderse, y las sesiones tienen más una función didáctica que punitiva.

Hasta ahora, este caso ha presentado resultados promisorios. La violencia se redujo considerablemente pasando de 17 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2011 a 5 por cada 100 mil habitantes en 2016. La mayor transparencia ha ayudado a evitar irregularidades y violaciones al proceso, lo

que ha permitido que las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a la policía se hayan reducido a cero.⁵⁶ Este caso muestra la posibilidad de reformar a las policías para adoptar un enfoque de seguridad ciudadana y el éxito de éste para reducir la violencia a nivel municipal.

Además de las carencias de la policía, también hay cambios que deben consolidarse en las facultades de los cuerpos. En México, varias fallas burocráticas y en la carga de trabajo implican que el sistema de justicia no funcione de manera adecuada. Ejemplo de ello es que las policías no tienen facultades de recibir denuncias e iniciar investigaciones, y su trabajo en ocasiones se limita a acudir a la escena del crimen. Las tareas de recibir las denuncias, ordenar que se lleven a cabo las investigaciones, dar seguimiento a las víctimas y construir los casos recaen en los fiscales. Esto contrasta

con otros países, donde la policía lleva a cabo las investigaciones y las entrega a los fiscales, que las revisan y construyen casos. La reforma debería otorgar estas facultades a las policías y asegurar que tengan los recursos y el personal suficientes para cumplir esas funciones.⁵⁷

Es importante considerar que estas reformas requieren de un cambio a nivel municipal, estatal y federal, y que tardarán un tiempo en dar efecto. Por lo mismo, es fundamental que la ciudadanía exija que se lleven a cabo en los distintos niveles de gobierno y más allá de los proyectos de un solo gobierno. El enfoque debe ser en fortalecer a las corporaciones policiales que ya tenemos y con las que vamos a interactuar más, no en construir nuevos cuerpos que terminen actuando bajo una lógica militar. La participación ciudadana es fundamental para implementar adecuadamente las reformas y evitar abusos en el futuro.

56 Salgado, Juan. "Misión posible: En Escobedo Nuevo León se logró una policía cercana a la comunidad". México: World Justice Project México, 8 de julio de 2020. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/07/Misi%C3%B3n-Posible_Justicia-a-debate.pdf

57 Rivera, Marien y Lilian Chapa Koloffon. "No habrá paz sin la policía". World Justice Project, 18 mayo 2020. <https://worldjusticeproject.mx/no-habra-paz-sin-la-policia/>



México Unido Contra la Delincuencia y el
Programa de Política de Drogas del CIDE

Fecha de la publicación: Agosto 2021

Coordinadora: Frida Ibarra

Autor: Alejandro Ravelo

Colaboradores: Benjamín Martínez, Cristina
Reyes, Daniel Zizumbo, Daniela Osorio,
Eduardo Cadena, Felipe Sánchez, Fernanda
Rebollar, Frida Ibarra, Julio Salazar, Lisa
Sánchez, Margaret Frost, Víctor Gutiérrez

Contacto: comunicacion@mucd.org.mx
mucd.org.mx