

LA GUARDIA NACIONAL

Retos para una
política de Estado

Raúl Benítez Manaut
Keyla Vargas
Editores



CASEDE

Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia

La Guardia Nacional

Retos para una política de Estado

Raúl Benítez Manaut
Keyla Vargas Rojas
editores

La Guardia Nacional

Retos para una política de Estado

Primera edición, junio de 2023.

© Colectivo de Análisis de la Seguridad
con Democracia, A.C. (CASEDE)

Héroes de Padierna 166, colonia San Jerónimo Lídice,
Alcaldía Magdalena Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México.

ISBN 978-607-59542-2-6

Raúl Benítez Manaut
Keyla Vargas Rojas
Editores

Nota editorial: Los análisis académicos del presente libro fueron sometidos a un dictamen doble ciego y cotejados en un programa editorial antiplagio.

Prohibida su venta.

Prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos sin previa autorización del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

Las opiniones de los autores no necesariamente reflejan la postura de las y los editores, así como del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

Esta publicación forma parte del Proyecto Analizando Políticas de Seguridad Ciudadana, con el apoyo de la National Endowment for Democracy.

Disponible para consulta gratuita en:

www.casede.org

twitter @casede_org

Facebook CASEDE

Diseño editorial e impresión digital

Atril, excelencia editorial y digital

www.atrileditorial.com

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN | 5 |
| LO MILITAR Y LA GUARDIA NACIONAL. POLÉMICAS HISTÓRICAS Y CONTEMPORÁNEAS <i>Raúl Benítez Manaut</i> | 9 |
| EVOLUCIÓN DE LOS DEBATES EN TORNO A LA OPERACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL (2018-2023) <i>Juan Manuel Aguilar y Carlos Hernández</i> | 21 |
| DE LA POLICÍA FEDERAL A LA GUARDIA NACIONAL, 2018-2023: EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL <i>Alejandro Carlos Espinosa</i> | 71 |
| LA GUARDIA NACIONAL Y EL COMBATE A LA DELINCUENCIA (2019-2023) <i>Josué Ángel González Torres</i> | 81 |
| GUARDIA NACIONAL Y LA MILITARIZACIÓN DEL ENFOQUE MIGRATORIO EN MÉXICO <i>Paola Hernández Ozuna</i> | 99 |
| GUARDIA NACIONAL: SU PARTICIPACIÓN EN LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS <i>Sheila Hatziri Vargas Rojas</i> | 109 |
| USO DE LA FUERZA: DOCUMENTAR PARA APRENDER <i>Miguel Garza y Keyla Vargas</i> | 119 |

PRESENTACIÓN

El libro *La Guardia Nacional. Retos para una política de Estado* es un proyecto editorial del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE). Se presentan investigaciones originales sobre distintos temas relacionados con la seguridad de México y el rol que tiene la Guardia Nacional (GN) como la principal institución responsable de la seguridad interna y pública en el país desde 2019.

En el “Informe de seguridad” del 13 de junio de 2023, presentado por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la Secretaría de Marina (Semar), la GN y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), se menciona que la GN cuenta con 109,281 integrantes y las Fuerzas Armadas con 145,995. Totalizan 255,276 efectivos. Así, la GN tiene el 42.81 por ciento de los efectivos federales desplegados en todo el territorio del país.¹ La Sedena y la Semar tienen a su cargo la defensa y la protección del territorio, mientras que la principal obligación de la GN es proteger a la población a través de despliegues de seguridad pública, por lo que se define como una fuerza militar-policíaca de carácter mixto. Entre los efectivos de las tres instituciones realizan catorce misiones fundamentales, siendo la principal fortalecer la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, con

¹ Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Guardia Nacional, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, “Informe de seguridad”, Ciudad de México, 13 de junio de 2023, p. 2. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/831823/CPM_Informe_de_Seguridad__13jun23.pdf>.

192,164 efectivos.² Como segunda en importancia está el respaldo del Plan de Migración Fronteras Norte y Sur, al que se dedican 23,358 efectivos.

Al ser producto del desmantelamiento de la Policía Federal (1999-2019), la GN aún está en proceso de maduración institucional, y los debates sobre su naturaleza se circunscriben a su adscripción dentro de la administración pública federal. Por lo tanto, existe una indefinición entre mando civil y mando militar.

Este libro se compone de siete capítulos. El primero, “Lo militar y la Guardia Nacional. Polémicas históricas y contemporáneas”, describe la evolución histórica de las instituciones civiles, policíacas y militares para garantizar la seguridad pública en el país. Es común afirmar que las estructuras militares tienen mayor fortaleza institucional que las policías municipales y estatales, lo cual hace a las segundas débiles frente a las primeras. Sin embargo, en el país este binomio ha sido desigual y hasta contradictorio. Sobre todo en la gestión de los problemas generados por el crecimiento del crimen organizado en los últimos veinte años.

La segunda contribución es el epicentro del libro: “Evolución de los debates en torno a la operación de la Guardia Nacional (2018-2023)”. Este capítulo presenta una detallada descripción del “estado del arte” sobre la GN. Para ello, se dividió en tres partes: primero describe el proceso político y legislativo que dio pie a la creación de la GN entre 2018 y 2019. La segunda desarrolla una amplia revisión bibliográfica, hemerográfica y de documentos oficiales, vinculada con las discusiones generadas en la opinión pública especializada nacional y extranjera. Finalmente, en la tercera parte se analiza el material revisado en la segunda sección y los hallazgos principales a través de un estudio bibliométrico.

El tercer ensayo, “De la Policía Federal a la Guardia Nacional, 2018-2023: evolución institucional”, rastrea la evolución de las fuerzas civiles federales que antecedieron a la GN en el presente siglo. Para ello, centra su análisis en el debate del que ha sido objeto la naturaleza civil de la institución desde 2020.

El cuarto capítulo, “La Guardia Nacional y el combate a la delincuencia (2019-2023)”, se concentra en el rol asignado a la GN y trata de establecer el balance en el combate a este fenómeno hacia el final del actual gobierno, así como los ajustes que tendría que hacer la institución para lograr sus propósitos. El autor señala que la GN es el proyecto más relevante y ambicioso desde que se intensificó la crisis de violencia en México a partir de 2007.

El quinto texto, “Guardia Nacional y la militarización del enfoque migratorio en México”, analiza el papel de la GN en el control de los flujos de población no documentada provenientes de Centroamérica desde 2019. Esta fue la primera tarea relevante de la GN como resultado de las presiones del gobierno estadounidense hacia México para detener las “caravanas migrantes”. Esta labor llevó a la GN a recibir la primera *recomendación* por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como otros múltiples señalamientos en el mismo sentido, por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

La sexta contribución, “Guardia Nacional: su participación en la búsqueda de personas desaparecidas”, destaca la labor emprendida por los grupos de víctimas, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Secretaría de Gobernación y la propia GN,

² Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, 1° de febrero de 2019. Disponible en <<https://www.gob.mx/sspc/es/articulos/estrategia-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es>>, consultada en mayo de 2023.

que también auxilia en este esfuerzo. La magnitud del fenómeno, con un total acumulado de 112,252 personas desaparecidas en los primeros meses de 2023, implica una colaboración muy relevante dada la dificultad técnica y los riesgos de seguridad a los que se exponen las agrupaciones civiles para identificar cuerpos en fosas comunes. Esta cifra significaría que los homicidios oficialmente contabilizados son menos de los que en realidad existen, pues se puede suponer que la mayoría de estas personas desaparecidas son también casos de homicidio.

Finalmente, la séptima contribución, “Uso de la fuerza. Documentar para aprender”, es muy relevante dado que, al ser la GN un aparato que realiza principalmente actividades policíacas, debe actuar conforme a estándares nacionales e internacionales de aplicación de la fuerza pública, lo que implica salvaguardar los principios fundamentales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, responsabilidad y respeto de los derechos humanos. Esto lleva a analizar dos situaciones: la primera, si los integrantes de las Fuerzas Armadas que participan en misiones relacionadas con la seguridad pública tienen entrenamiento no letal adecuado para cumplir sus objetivos; la segunda, si los protocolos que los rigen y el adiestramiento que reciben tanto los miembros de la GN como las policías estatales y municipales facilitan o no el entendimiento y aplicación de estos principios en la operación de dichos cuerpos de seguridad.

El Estado democrático de derecho se sostiene en un concepto multidimensional como el de seguridad humana, según el cual las fuerzas de seguridad de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) deben de actuar de forma coordinada entre ellas, teniendo como eje la protección de la población. Esta obra pretende contribuir a este propósito. En los artículos del libro se debaten espacios de oportunidad y se mencionan retos y desafíos, de acuerdo con la difícil realidad que enfrenta el país. Los retos no son nuevos, la inestabilidad institucional es latente, y es preciso tener en cuenta las fortalezas, debilidades y pendientes de la GN.

Para la realización de esta investigación, el CASEDE contó con el respaldo de la National Endowment for Democracy (NED), a través del proyecto “Analizando políticas de seguridad ciudadana”, que se desarrolló de julio de 2021 a junio de 2023.

Ciudad de México, junio de 2023
Raúl Benítez Manaut y Keyla Vargas
Editores

LO MILITAR Y LA GUARDIA NACIONAL

POLÉMICAS HISTÓRICAS Y CONTEMPORÁNEAS

*Raúl Benítez Manaut**

La historia, el condicionamiento de la revolución

En México, la trascendencia de “lo militar” fue un legado de la Revolución mexicana. Durante el periodo de partido único, monopólico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se mantuvo en el poder entre 1929 y 2000, los estudios sobre las Fuerzas Armadas fueron marginales. Se restringieron a un grupo reducido de académicos extranjeros, básicamente de Estados Unidos, y algunos académicos y periodistas nacionales.¹

En el periodo de “transición a la democracia” (1988-2000), la cuestión militar, o el asunto de la forma como se estructuró el Estado y de cómo se dieron las relaciones civiles-militares, tampoco fue un factor relevante en las discusiones políticas. Los militares, agrupados en dos secretarías de Estado desde 1939, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar), se mostraban apolíticos y leales al presidente en turno, a diferencia de las transiciones a la democracia en América del Sur y Centroamérica, donde la

* Profesor e investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México; presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

¹ Entre los extranjeros sobresalen Edwin Lieuwen, Roderic Ai Camp y David Ronfeldt, y entre los mexicanos José Luis Piñeyro, Jorge Alberto Lozoya, Javier Garcíadiego, Sergio Aguayo y Alicia Hernández.

reforma militar fue la clave de los procesos de democratización en los noventa del siglo xx. En México, esto derivó en que no se discutiera la posible construcción de un ministerio civil de la defensa, como corresponde a una estructura estatal liberal y democrática. Hubo debates muy aislados sin impacto político. Las principales oposiciones al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), no consideraron importante para la transición a la democracia la “cuestión militar”.

A la par de la transición democrática, se vivió en lo económico el fenómeno de la regionalización a través del Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN), firmado en 1994. Con ello, las elites políticas, sociales y económicas del país iniciaron una apertura hacia el exterior, en dirección a la construcción de un sistema político democrático, liberal y “occidental”, a la par que fomentaban el crecimiento de la economía de mercado. Entre los militares, desde ese momento aparece una dicotomía en su doctrina, entre “lo nacional” y “lo global”, como un conflicto existencial, para hacer convivir el nacionalismo del siglo xx con la globalización y modernización de México en el XXI.²

Así, los militares se empoderaron de forma exitosa, al no erigirse como un obstáculo para la transición ni durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) ni durante el de Vicente Fox (2000-2006). Las Fuerzas Armadas, como institución, y sus integrantes, mantuvieron fueros y prebendas políticas, jurídicas y presupuestales. Todas ellas explicadas bajo el concepto de “autonomía”, que lleva a la *no-accountability*.³ En palabras recurrentes del secretario de la Defensa de Vicente Fox, general Gerardo Vega García, “no tienen por que tocarnos, puesto que siempre nos hemos portado bien y somos leales”, y “No somos militares golpistas, como los de América del Sur”.

En otras palabras, por diferentes razones las posturas de centro (PRI), derecha (PAN) e izquierda (PRD) respaldaron la estructura de seguridad del Estado sin modificaciones sustantivas a las vigentes en el periodo autoritario. Esta hipótesis la podemos extender hasta 2023. En otras palabras, la no democratización del sector de defensa y seguridad tiene amplio consenso político. Así, desde el inicio de la transición a la democracia, las políticas de seguridad fueron contradictorias, sin continuidad, y con grandes fracasos tanto desde las estructuras de seguridad y defensa federales, como desde las estatales y municipales.⁴

Desde fines de los noventa del siglo pasado ya se observaba un incremento de la participación de militares en activo y retirados al mando de corporaciones policiales estatales y en los municipios de alta densidad de población. Esta primera “militarización” no provocó que se dieran debates públicos en las dos cámaras del Congreso.

² Raúl Benítez Manaut, “Seguridad y defensa en México. ¿De la Revolución a la globalización?”, en *Foreign Affairs en español*, vol. 3, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Ciudad de México, 2003.

³ *Accountability* es una palabra sajona sin traducción al español, que significa supervisión, control o mecanismos de vigilancia políticos y/o presupuestales. También la democratización de un aparato estatal necesita adaptar las normas de publicidad de la información a través de sistemas de transparencia. Eso en México comenzó a implementarse a través de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), aunque la transparencia tiene muchas limitaciones en el sector de la defensa. Véase María Marván Laborde. “Transparencia y seguridad nacional”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Ciudad de México, 2009.

⁴ Eduardo Guerrero, “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios”, en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Ciudad de México, 2012, p. 73.

Inicio de los debates

Al arribar Felipe Calderón a la Presidencia el primero de diciembre de 2006, y al hacerse pública la posibilidad de firmar un convenio de cooperación con Estados Unidos para el combate a las grandes organizaciones criminales, que se conoció como Iniciativa Mérida, en mayo de 2007 inició el debate actual.⁵ La negociación con Estados Unidos arrancó en septiembre de 2006 en Washington, después de que Calderón fuese declarado presidente legal por los tribunales electorales. Esta estrategia se conoció como “Guerra al narcotráfico”.⁶ Con dicha declaratoria de “guerra” comenzó la militarización en el país con amplio respaldo de Estados Unidos.⁷

Ya para 2013, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señalaba varios peligros acerca de la sustitución de policías por fuerzas militares en varios países de América Latina, como México. Se mencionaban cuatro factores:

La participación de los militares en tareas de seguridad ciudadana plantea problemas serios para el desarrollo de una política de seguridad ciudadana de carácter democrático. En primer lugar, dificulta la consolidación de una relación entre gobernantes y militares supeditada al poder civil. Segundo, su utilización para subsanar las debilidades institucionales de las policías genera un círculo vicioso en el que el reemplazo de las policías en labores de seguridad ciudadana pospone la adopción de cambios y reformas que permitan fortalecerlas. Tercero, puede constituirse en una amenaza para garantizar los derechos humanos y la rendición de cuentas frente a los ciudadanos debido a la jurisdicción específica de las Fuerzas Armadas bajo fuero militar. Cuarto, mientras que las policías civiles tienen como mandato y están formadas para proteger a la población mediante el uso mínimo de la violencia, el entrenamiento de los militares privilegia que se combata y se venza al enemigo.⁸

En México, las consecuencias políticas, de profesionalidad y la forma como se devalúan las fuerzas policíacas ante la presencia de grupos criminales altamente organizados nos lleva a plantear diez paradigmas o desafíos.

En primer lugar, en el sistema político “formal-institucional”, excepto expresiones de algunos miembros de los partidos que están en contra de la militarización, en el conjunto del abanico institucional (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, poderes estatales) no existen cuestionamientos significativos al poder militar, sus estructuras, su proceso de toma de decisiones y sus leyes de “autonomía”.

Como segundo aspecto, es importante tener presente que los militares tienen un aparato de comunicación social muy profesional y exitoso en ambas instituciones (Sedena y Semar), que se proyecta tanto hacia el sistema político como hacia la población. Esta es la base que explica

⁵ Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut, “Introducción. Las violencias: balance, efectos y prospectiva”, en *ibid.*, p. 12.

⁶ Felipe Calderón, “La guerra al crimen organizado”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, op. cit., p. 17.

⁷ Eric Olson, “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos: Iniciativa Mérida”, en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, op. cit., p. 33.

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, PNUD, Nueva York, 2014, pp. 117-118. Disponible en <<https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-2013-2014>>, consultada en abril de 2023.

su amplio respaldo, medido en encuestas de opinión (entre 60 y 80 por ciento desde 1994), sostenido a través del desarrollo de conceptos como “pueblo uniformado”, “lealtad”, “eficacia”, “honradez”, “rapidez”. A la población le impacta la rapidez del despliegue y la eficacia de los programas DN3, Plan Marina y Plan GN, elementos básicos en la comunicación social militar. A esto lo denominamos “militarización con respaldo popular”.⁹

El tercer factor consiste en que en el sistema de seguridad del gobierno federal —pues los estatales y municipales son muy frágiles—, no se han construido burocracias ni líderes civiles —con contadas excepciones— con capacidad de sustituir a las elites militares. Esto se sintetiza en la llamada “militarización”.

Como cuarto elemento relevante tenemos que se observa una notable falta de continuidad institucional en los diferentes esfuerzos realizados entre 1999 y 2023: Policía Federal Preventiva (PFP), en 1999, y su transformación en Policía Federal (PF), en 2007; la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), de 2000 a 2012; un fracasado “Sistema Nacional de Seguridad Pública” y la “Comisión Nacional de Seguridad”, bajo la égida de la Secretaría de Gobernación (Segob), de 2012 a 2018. Todo esto acompañado de graves conflictos “entre los civiles”, ubicados en la Segob, la SSP y la Procuraduría General de la República (PGR), hoy Fiscalía General de la República (FGR). Estos intentos han generado un “caos” legal, pues las mencionadas instituciones se neutralizaron unas a otras a través de grandes “peleas burocráticas” por los presupuestos; y, finalmente, se decide volver a crear la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) en 2018, se desmantela la PF y se construye la Guardia Nacional (GN) en 2019.

Un quinto componente de la ecuación, que desemboca en una gran debilidad institucional de las áreas de seguridad, es que se fortalece la centralización y en consecuencia se frena la descentralización en favor de las estructuras policíacas de estados y municipios, devaluándose y descapitalizándose los esfuerzos para la profesionalización policial.¹⁰ El presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) centra su estrategia en la Guardia Nacional, que llegó a mediados de 2023 a contar con 109,281 integrantes, y las dos fuerzas armadas, Sedena y Semar, tienen en conjunto 145,995.¹¹ Es decir, la GN es la fuerza más poderosa en personal, mas no lo es en equipamiento.

Como un sexto factor, en este rompecabezas de la institucionalidad civil y militar en materia de seguridad, aparecen las Fuerzas Armadas como estructuras centralizadas, con jerarquía legal, con prestigio político y entre la población, que han transformado su naturaleza original “para la defensa” para concentrarse en la llamada “seguridad interior”, dado que sus legislaciones no lo impiden, como en muchos países.

En séptimo lugar, una circunstancia que se puede considerar crucial para entender el fenómeno de la militarización de México es la aparición del crimen organizado, a través del

⁹ Raúl Benítez Manaut, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, en Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez (editores), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, Fundación Friedrich Ebert México / Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Ciudad de México, 2021. Disponible en <www.casede.org>.

¹⁰ Causa en Común, *Las policías en México: radiografía de un retraso crónico (2018-2022)*, Causa en Común, Ciudad de México, 2022.

¹¹ Véase Gobierno de México, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretaría de Marina y Guardia Nacional, “Informe de seguridad del 13 de junio de 2023”, p. 2. Ciudad de México. Disponible en <http://cpm_informe_de_seguridad_13jun23.pdf>.

incremento de las fuerzas económica, militar, política —la llamada “narcocorrupción”— y hasta social de los llamados cárteles. Esta variable distorsiona y ralentiza la transición a la democracia, además de que detiene las posibles reformas militares y del sector de seguridad en favor de poder construir normas de control y supervisión democráticas.¹² Es en este punto crítico donde se presenta una falta de armonía entre las instituciones de seguridad nacional del país, tanto militares como civiles, en su actuación y doctrina, así como en la estructura de las leyes y los sistemas de impartición y procuración de justicia, debido a que estos últimos no están preparados para combatir al crimen organizado.¹³

El octavo elemento que se debe tener presente es que, a diferencia de lo que sostiene el discurso oficial, la cantidad de homicidios en México es notablemente superior a las cifras contabilizadas en los gobiernos anteriores.¹⁴ También se han incrementado notablemente los datos sobre personas desaparecidas.¹⁵

Sobresale desde la “declaración de guerra” a las organizaciones criminales en 2007 un noveno tema, el de las violaciones a los derechos humanos, ataques contra la libertad de expresión y las dificultades de las organizaciones policiales y militares para cumplir con sus propios estándares de uso de la fuerza.¹⁶

El décimo y último aspecto a tener en cuenta es que los gobiernos de México y Estados Unidos tienen múltiples convenios de cooperación en materia de seguridad y defensa, entre ellos la Iniciativa Mérida (2007) y el Entendimiento Bicentenario (2021), los cuales centraron el esfuerzo en la colaboración entre servicios de inteligencia, cooperación bilateral con Sedena y Semar, respaldo a la profesionalización de la PF hasta 2018, y apoyo a la construcción institucional de la GN.¹⁷ Esta cooperación ha tenido zigzags y por momentos los gobiernos pasan de la confianza a la desconfianza el uno con el otro y viceversa. En la actualidad, Estados Unidos busca la cooperación para el control del fentanilo y México reclama mayores esfuerzos para lograr detener la venta de armas dirigidas a su territorio.¹⁸ El tercer tema que se incluye en los debates binacionales sobre seguridad es el de migración, para buscar formas de contener flujos irregulares, muchos de ellos controlados por el crimen organizado.

¹² Véase en el presente libro la colaboración de Josué Ángel González Torres, “La Guardia Nacional y el combate a la delincuencia (2019-2023)”, pp. 81-97.

¹³ José Ramón Cossío, Renato Sales Heredia y Taissia Cruz Parceró, “¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?”, en Sergio Aguayo Quezada *et al.*, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia / Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República / Universidad de las Américas Puebla, Ciudad de México, 2021.

¹⁴ *México Unido contra la Delincuencia* (MUCD), *Atlas de homicidios: México 2020*, MUCD, Ciudad de México. Disponible en <www.mucd.org.mx>, consultada en abril de 2023.

¹⁵ Véase en este libro el capítulo de Sheila Vargas, “Guardia Nacional: su participación en la búsqueda de personas desaparecidas”, pp. 109-117.

¹⁶ Véanse en el presente libro el capítulo de Miguel Garza y Keyla Vargas, “Uso de la fuerza: documentar para aprender”, pp. 119-129.

¹⁷ Gobierno de México, “México y Estados Unidos dan inicio al Entendimiento Bicentenario”, Gobierno de México, Ciudad de México, 14 de diciembre de 2021. Disponible en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/entendimiento-bicentenario>>, consultada en marzo de 2023.

¹⁸ Clare Seelke, “Mexico: Background and U.S. Relations”, Congressional Research Service, Washington D.C., 17 de mayo de 2023: R42917. Disponible en <<https://crsreports.congress.gov>>, consultada en junio de 2023.

La nueva militarización y la Guardia Nacional en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

En el “estado del arte” hay una gran profusión de esfuerzos de investigación sobre el tema militar, incrementados notablemente en el periodo del actual gobierno.¹⁹ Tanto desde la academia como entre las organizaciones de la sociedad civil, conocidas como ONG, proliferan los análisis, informes y reportes. Se observa un crecimiento inusitado de estudiantes universitarios que redactan tesis sobre fenómenos de seguridad y crece la calidad y seriedad de estas reflexiones. También ha proliferado en el ámbito de las relaciones internacionales lo escrito y publicado en Estados Unidos sobre militarización y Guardia Nacional en México, y acerca de cómo afectan las relaciones con Estados Unidos.

El fenómeno de empresas y organizaciones de la sociedad que estudian a las Fuerzas Armadas y la seguridad es propio del siglo XXI. Sobresalen entre ellas Lantia Intelligence Consultores, Signos Vitales, Sistemas de Inteligencia en Mercados y Opinión (SIMO), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Conferencia Episcopal Mexicana, Observatorio Nacional Ciudadano, México Unido contra la Delincuencia, México Evalúa, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), Causa en Común (con su observatorio de la Guardia Nacional), Global Thought Mx, World Justice Project, el Grupo de Apoyo para la Construcción de la Paz en México de IFIT, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Fundación para la Justicia y el Estado de Derecho, Data Cívica, Intersecta, Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), Centro de Análisis e Investigación Fundar, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Amnistía Internacional México, Artículo 19, Equis Justicia para las Mujeres, Social Tick y el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). Entre los centros académicos y proyectos de investigación están el Seminario de Violencia y Paz de El Colegio de México, el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, así como el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla.

Algunos organismos internacionales han hecho referencia a este periodo de “militarización” en varios informes, pero no son de mucha profundidad. A nivel internacional se puede dividir lo publicado en dos grandes corrientes: la institucional (ONU y OEA), así como organismos como la Unión Europea y otras agencias y fundaciones, y la correspondiente a las preocupaciones de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de alcance e impacto. A esto se suma la prensa, nacional e internacional. Todo ello configura el “estado del arte” o el “estado del debate”.

Durante 2018, la propuesta de campaña del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) aseguraba que “enviaría a los militares a los cuarteles”.²⁰ Al concretarse su triunfo electoral a inicios de julio, comenzó un periodo de “construcción de confianza” entre el pre-

¹⁹ Véase en el presente libro el ensayo de Juan Manuel Aguilar y Carlos Hernández, “Evolución de los debates en torno a la operación de la Guardia Nacional (2018-2023)”, pp. 21-69.

²⁰ Morena sustituyó al Partido de la Revolución Democrática (PRD), como líder mayoritario de los sectores de “izquierda” en México, aunque el PRD continúa vigente con representaciones legislativas minoritarias. Al respecto, véase Mónica Serrano, “La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO”, en Sergio Aguayo Quezada *et al.*, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*, *op. cit.*, p. 59.

sidente electo y los dos ministros militares. Se debatió una propuesta legislativa a partir del primero de septiembre de 2018 para crear de nueva cuenta la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), y en su seno se ubicaría a la futura Guardia Nacional en sustitución de la Policía Federal. Esta última institución la desmantelaron a lo largo de 2019. De igual manera, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (Cisen), sectorizado a la Segob, cambió de nombre a Centro Nacional de Inteligencia (CNI), e institucionalmente se reubicó en la SSPC.²¹

Inexplicables cambios conceptuales

Cambio conceptual 1: el nuevo discurso oficial presidencial de “abrazos, no balazos” no se puede considerar una “estrategia”. CASEDE no ha podido localizar un documento “oficial”, o “sustantivo”, que explique el sentido de los *abrazos* o de los *no balazos*. Un elemento notable es que ninguno de los diferentes miembros de su equipo de gobierno secunda la frase presidencial. En los discursos de los líderes de las Fuerzas Armadas nunca se ha mencionado dicha frase, pues ellos en realidad implementan una continuidad de la estrategia diseñada desde 2007.

Cambio conceptual 2: se insiste por parte del presidente en que hay diferencia sustantiva con sus predecesores; esto se basa, también en el “discurso”, en atender las causas estructurales y sociales de la violencia. Esta hipótesis sí es constantemente replicada por funcionarios del gobierno federal y gobernadores, pero no se tienen indicadores de que la “estrategia contra la pobreza y la exclusión juvenil” haya contribuido a mejorar la seguridad. Por el contrario, las tasas de homicidios por cien mil habitantes y las desapariciones de personas —que también se podrían considerar como producto de homicidios—, han aumentado.

La ruta de la nueva militarización

Se produjo un gran debate legislativo para crear la Ley de la Guardia Nacional entre enero y mayo de 2019; a la par, se instrumentó un primer despliegue de la GN (mediante efectivos principalmente de la Sedena) para controlar la migración (julio a diciembre de 2019).²² Esto se plasmó en el acuerdo firmado el 6 de junio de 2019 con Estados Unidos para el control de la migración.²³ Al mismo tiempo, se diseñó el modelo de la participación decisiva de las Fuerzas Armadas en proyectos de infraestructura económica, principalmente en detrimento de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

²¹ Véase en el presente libro el complejo entramado institucional de desmantelamiento y construcción de instituciones de seguridad, en Alejandro Carlos Espinosa, “De la Policía Federal a la Guardia Nacional, 2018-2023: evolución institucional”, pp. 71-79.

²² Véase en el presente libro el texto de Paola Hernández, “Guardia Nacional y la militarización del enfoque migratorio en México”, pp. 99-108.

²³ Migration Policy Institute, “Beyond the Border: U.S.-Mexican Migration Accord Has Ushered in Sweeping Change in Mexico in Its First Year”, Migration Policy Institute, 8 de junio de 2020. Disponible en <<https://www.migrationpolicy.org/multimedia/beyond-border-us-mexican-migration-accord-has-ushered-sweeping-change-mexico-its-first-year>>, consultada en febrero de 2023.

Desde 2019 el CASEDE emprendió la investigación “Analizando políticas de seguridad ciudadana”, con respaldo del National Endowment for Democracy. En la misma se han analizado los despliegues de la GN en nueve estados. Una de las conclusiones es que existen contradicciones sobre la estrategia del gobierno federal para combatir a la delincuencia organizada y la operación real de la GN a nivel municipal, sobre todo en estados prioritarios como Guanajuato, Puebla, Jalisco, el Estado de México, Chiapas, Veracruz, Baja California, Nuevo León y Chihuahua.²⁴

En 2020, los debates se circunscribieron al tema del crecimiento y la ampliación de las misiones de las Fuerzas Armadas, entre ellas la GN. Ambas instituciones fueron fundamentales en la vacunación anticovid. Dado el cierre de las dos fronteras del país, en ese lapso se suspendieron las tareas de control de la migración, reanudándose en 2022. Asimismo, la GN inició también misiones de control de protestas sociales, como la de la presa “La Boquilla”, en Chihuahua, en septiembre de 2020. Se debatió también si la GN es una institución para la represión política y social. Se reabrieron las fronteras en 2021, reactivándose el tema del control de la población migrante proveniente de América Central, pero cuyo origen último es una gran cantidad de países. Crece el número de integrantes de la GN, y se reduce el de los efectivos de la Sedena por transferencias de elementos. La mayoría de los análisis señalan el efecto político y social de ampliar las misiones militares.²⁵ Ya en 2021 resulta claro que en realidad la GN no responde a los mandos de la SSPC, sino que dicha postura oficial sólo se dio para que se pudiera aprobar su ley y así “cubrir el expediente legal”. La GN responde fundamentalmente a la Sedena y en menor medida a la Semar. Después de las elecciones de gobernadores y legislativas de junio de 2021, el presidente comienza a hablar de transferir la GN a la Sedena. Esto debilita a la SSPC y se diluye el muy frágil “control civil” que ostenta. Este esfuerzo legislativo no se logró, aunque el presidente López Obrador prometió que lo propondrá de nueva cuenta en septiembre de 2024.

En el debate político-legislativo, durante 2022 se expresaba la duda por el futuro de la GN, sobre si se llegaría a aprobar su transferencia a la Sedena en las dos cámaras del Congreso. Este intento también se impidió en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Con lo anterior se ha abierto una notable fricción entre las Fuerzas Armadas y la SCJN. La gran mayoría de las organizaciones no gubernamentales y la prensa se oponen radicalmente por el concepto de “militarización evolutiva”. Estiman los analistas críticos de la militarización que en realidad el traslado de la GN es un proyecto de la Sedena. Durante 2023 esta discusión ha pasado a segundo plano, en la medida en que se abre la coyuntura política de la sucesión presidencial.

En el cuadro 1 se muestra el despliegue de la GN por estados. Es muy importante en los análisis tener en cuenta las diferentes misiones de la GN y la fuerza operativa desplegada.

²⁴ Pueden consultarse los informes de dichas investigaciones a nivel estatal en <www.casede.org>.

²⁵ Ricardo Márquez Blas, “México. Seguridad, violencia y futuro en crisis”, Woodrow Wilson Center, Washington D.C., febrero de 2022.

CUADRO 1
FUERZA OPERATIVA DE LA GUARDIA NACIONAL
DICIEMBRE DE 2019 A MARZO DE 2023

| Estado | Dic. 2019 | Dic. 2020 | Dic. 2021 | Dic. 2022 | Marzo 2023 |
|---------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Aguascalientes | 524 | 358 | 364 | 839 | 839 |
| Baja California | 1,888 | 3,060 | 2,119 | 1,639 | 1,680 |
| Baja California Sur | 842 | 1,101 | 1,385 | 870 | 763 |
| Campeche | 874 | 920 | 915 | 1,004 | 1,007 |
| Chiapas | 3,369 | 3,454 | 3,762 | 3,810 | 3,810 |
| Chihuahua | 2,025 | 2,488 | 2,542 | 3,090 | 3,203 |
| Coahuila | 1,438 | 2,191 | 2,160 | 2,258 | 2,322 |
| Colima | 902 | 986 | 992 | 789 | 701 |
| Ciudad de México | 3,442 | 12,751 | 12,369 | 20,605 | 5,385 |
| Durango | 680 | 1,339 | 1,324 | 1,625 | 1,389 |
| Guanajuato | 3,326 | 6,855 | 6,260 | 6,644 | 5,399 |
| Guerrero | 3,311 | 4,438 | 3,438 | 2,951 | 3,082 |
| Hidalgo | 2,043 | 1,919 | 1,817 | 1,810 | 1,810 |
| Jalisco | 3,848 | 5,831 | 6,384 | 4,500 | 7,151 |
| Estado de México | 8,579 | 9,638 | 9,385 | 13,081 | 7,475 |
| Michoacán | 4,362 | 4,910 | 6,171 | 4,640 | 4,629 |
| Morelos | 1,397 | 1,249 | 1,206 | 1,418 | 1,412 |
| Nayarit | 977 | 1,076 | 1,275 | 1,026 | 1,026 |
| Nuevo León | 2,131 | 2,291 | 2,405 | 2,874 | 2,673 |
| Oaxaca | 4,323 | 5,231 | 5,344 | 4,699 | 5,003 |
| Puebla | 3,066 | 3,393 | 3,387 | 2,435 | 2,591 |
| Querétaro | 1,782 | 1,068 | 1,090 | 1,006 | 1,006 |
| Quintana Roo | 1,994 | 1,728 | 1,717 | 2,462 | 2,462 |
| San Luis Potosí | 1,231 | 1,142 | 1,349 | 1,179 | 1,170 |
| Sinaloa | 1,662 | 3,863 | 4,124 | 3,989 | 3,989 |
| Sonora | 2,621 | 2,438 | 2,669 | 2,007* | 2,464 |
| Tabasco | 1,587 | 1,699 | 2,047 | 2,067 | 2,067 |
| Tamaulipas | 2,912 | 4,010 | 3,927 | 2,665 | 2,598 |
| Tlaxcala | 697 | 560 | 568 | 1,812 | 1,848 |
| Veracruz | 4,198 | 4,334 | 4,666 | 4,045 | 4,015 |
| Yucatán | 759 | 844 | 857 | 896 | 934 |
| Zacatecas | 1,647 | 2,117 | 1,928 | 1,420 | 1,402 |
| Total | 74,437 | 98,282 | 99,946 | 106,155 | 87,305 |

* En otra solicitud de información (332259823000112) se obtuvo un dato distinto: de enero a diciembre de 2022 hubo 2,797 elementos desplegados en Sonora.

Fuente: *Guardia Nacional, cuatro años de una definición militarista*, Causa en Común, Ciudad de México, 2023, p. 17. Disponible en <www.causaencomun.org>, consultada en mayo de 2023.

Hasta junio de 2023, al ser la GN la mayor fuerza militar del país, había empezado a realizar misiones no militares nuevas, o algunas que tradicionalmente eran responsabilidad de la Sedena y la Semar. En el despliegue nacional de las Fuerzas Armadas y la GN, se identifican catorce misiones no militares:

- 1) Estrategia Nacional de Seguridad Pública: se despliegan 192,164 elementos.
- 2) Estrategia para el Fortalecimiento de las Aduanas y Puertos: 5,727.
- 3) Vigilancia del territorio y espacio aéreo nacionales: 996.
- 4) Plan de Migración en las Fronteras Norte y Sur: 23,358.
- 5) Operaciones para el combate al mercado ilícito de combustible: 3,312.
- 6) Seguridad a instalaciones estratégicas: 9,885.
- 7) Erradicación intensiva de plantíos ilícitos: 2,955.
- 8) Plan Integral de Seguridad del Tren Maya: 1,345.
- 9) Plan Integral de Seguridad del Tren Transístmico: 1,900.
- 10) Atención a desastres: 7,569.
- 11) Operaciones de búsqueda y rescate: 3,015.
- 12) Apoyo médico en lugares de difícil acceso: 1,500.
- 13) Operación Sargazo: 1,100.
- 14) Pesca ilícita: 1,100.

Otras misiones realizadas de forma temporal fueron, por ejemplo, en la Ciudad de México el Plan de Seguridad del Metro; el traslado de fertilizantes; el traslado de internos entre reclusorios; el decomiso de armas de fuego; la destrucción de laboratorios y el decomiso de fentanilo y metanfetaminas; el decomiso de cocaína y marihuana; la destrucción de cultivos de marihuana y amapola; el otorgamiento de servicios médicos de forma frecuente a la población donde se despliegan las fuerzas, entre otras.²⁶

Reflexiones finales

A partir de la lectura detallada de los análisis y los documentos de las organizaciones civiles podemos constatar que éstas coinciden en que el actual gobierno ha profundizado la “militarización”, iniciada en 2007, por la vía de la ampliación de misiones no militares o no profesionales a las Fuerzas Armadas. En el caso de la llamada “militarización de la seguridad pública”, la acción policial de la GN, que sustituye a la Policía Federal, no tiene la capacidad para contener la gran cantidad de delitos que se cometen en el país, por lo que no puede subestimarse a la fuerza policíaca civil desplegada en los estados y municipios. Esta hipótesis en favor de las policías civiles profesionales se puede afirmar si se analiza el epicentro demográfico, geopolítico, empresarial y de concentración de actividades del gobierno federal, compuesto por la Ciudad

²⁶ Véase Gobierno de México, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretaría de Marina y Guardia Nacional, “Informe de seguridad del 13 de junio de 2023”, p. 2. Ciudad de México. Disponible en <http://cpm_informe_de_seguridad_13jun23.pdf>.

de México y el Estado de México. Entre los dos estados concentran aproximadamente a veintiocho millones de personas, el 22 por ciento de la población del país, y juntos producen el 35 por ciento del PIB nacional. En estas entidades no existe militarización de la seguridad pública ni en las estructuras de mando de las corporaciones estatales y municipales de seguridad ni en su funcionariado. El Estado de México tiene ciento veinticinco municipios y sólo en uno hay un mando proveniente de las Fuerzas Armadas. En la Ciudad de México, los mandos centrales y los de sus dieciséis alcaldías son todos profesionales civiles.²⁷

Desde que inició la democratización a finales de los ochenta del siglo pasado, la oposición no se ha opuesto a la “militarización” de “la seguridad”, a través de la ocupación por militares de puestos de jefaturas de las secretarías de Seguridad Pública o Ciudadana en gobiernos municipales y estatales. Sin embargo, en el Congreso federal, principalmente en el Senado, se discute la necesidad de fortalecer a las policías estatales y municipales. Desde 2019, los partidos de oposición y grupos de la sociedad civil se oponen a la ampliación de sus funciones hacia áreas no militares de gestión de infraestructura turística, energética y de salud, entre otras, y ahora se debate la sustitución casi total de atribuciones del área de gestión de aeropuertos y del espacio aéreo.

Existe falta de consenso sobre las acciones que el gobierno debe instrumentar para enfrentar a los grupos criminales, acerca de la “tolerancia” y, según algunos, la relación de intereses comunes, pero sobresale en los análisis que la GN actúa con poca energía en relación con las agrupaciones del crimen organizado. Se menciona que este esfuerzo todavía lo desarrollan principalmente la Sedena y la Semar. En otras palabras, la GN actúa con base en despliegues disuasivos. Algunos de los estudios mencionan que la política de “abrazos, no balazos” sí se aplica en ocasiones, pero de forma diferenciada según la organización criminal y el estado del país.

A continuación mencionamos diez aspectos que se desprenden de los debates sobre la GN, al ser en este momento la fuerza armada con el despliegue nacional más numeroso, a partir de la pregunta: ¿es la militarización un fenómeno irreversible o no?:

1. Si es un proyecto de Sedena, esta institución podría entrar en conflicto con la elite política fuera de Morena; o sea, habría tensiones entre la Sedena y el PRI, el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano (MC), pues éstos han impedido el traslado del control de la GN hacia su esfera de poder. Si se suprime el concepto de funciones policiales civiles a nivel federal, se incrementa el rol protagónico de la Sedena y la Semar. Entre las elites militares se enfatiza la devaluación real de las capacidades de la SSPC y se minusvalora a las policías estatales y municipales.
2. Por lo anterior, la militarización de segmentos no militares ni policiales genera un efecto inercial sobre el “valor político” de las instituciones militares, y se devalúan las instituciones civiles en el gobierno federal y en los estatales y municipales.

²⁷ Para el Estado de México véase Rodrigo Martínez-Celis-Wogau, Tatiana Alcázar Carrasco y Raúl Benítez Manaut (editores), *Atlas de la seguridad del Estado de México 2022*, Secretaría de Seguridad del Estado de México, Universidad Mexiquense de Seguridad y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Toluca, 2023. Disponible en <www.casede.org>.

3. Se vive un reequilibrio de relaciones entre el gobierno federal y la sociedad civil, sobre el rol de los derechos humanos y cómo afecta la “militarización”. Esto lleva a plantear dos temas: derechos humanos y democracia. La gran mayoría de las organizaciones civiles y de la prensa sostienen que en México la democracia está en riesgo. Un indicador sobresaliente de lo anterior son los constantes atentados a periodistas, medios de comunicación, activistas y personas defensoras de los derechos humanos. Desde las conferencias “mañaneras” del presidente López Obrador se enfatiza el poder del Estado —principalmente del federal y, dentro de él, el del Poder Ejecutivo—, ante la sociedad civil, argumentándose su falta de representatividad y que está vinculada a intereses minoritarios o “conservadores”.
4. Se da también un reequilibrio de las relaciones entre el gobierno federal y los treinta y dos gobiernos estatales, en favor del primero. La cuestión abierta en el futuro de la GN gira en torno a la propuesta presidencial, detenida en la SCJN, sobre su subordinación a la Sedena. Consiste en definir si adquiere capacidades para sustituir a —o trabajar en conjunto con— las policías municipales y estatales; se trata de que sus miembros puedan obtener el llamado “Certificado Único Policial” y con él operativamente puedan también acceder a la capacitación necesaria en las materias de “policía preventiva” y “ciudadana”.²⁸
5. El factor municipal en materia de seguridad es clave. Los municipios actúan aislados, más aún cuando las detenciones de delincuentes las realizan en un 80 por ciento los gobiernos municipales en el país.
6. El factor “crimen organizado” también es clave. Su despliegue geográfico en el país y su reagrupamiento, ¿se han beneficiado o no de la acción o inacción del gobierno federal?
7. Las poblaciones en situación de vulnerabilidad están en crecimiento ante la dispersión geográfica del crimen organizado. En áreas rurales en varios estados se construye una “gobernanza criminal”.
8. El factor internacional y la protección de las fronteras se ha vuelto sumamente importante, entre otras cosas porque potencializa el peso específico de las instituciones militares. Por ejemplo, en el combate al crimen organizado y en la contención migratoria, como lo exige —y/o sugiere— Estados Unidos en documentos oficiales.
9. Se han abierto “flancos de vulnerabilidad” para las instituciones militares, principalmente la Sedena, por la acción de grupos de *hackers*, como el llamado “Guacamaya”. Esto ha abierto un debate sobre la opacidad, ausencia de información y también sobre ciberseguridad.
10. ¿Cómo se dará el debate sobre “lo militar” en la coyuntura que se abre en 2023 de cara a la sucesión presidencial de 2024? No se conoce aún si “lo militar” será importante en las elecciones de 2024, pero sí deberá tomarse en cuenta que las dos secretarías de Estado militares cuentan con buena imagen y un amplio respaldo popular.

²⁸ Alejandro Carlos Espinosa y Raúl Rodríguez Alejandre, “La Guardia Nacional y el Certificado Único Policial”, *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, vol. VIII, núm. 24, julio-octubre de 2023, Universidad de Guadalajara. Disponible en <[DOI.org/10.32870/dgedj.v8i24.562](https://doi.org/10.32870/dgedj.v8i24.562)>.

EVOLUCIÓN DE LOS DEBATES EN TORNO A LA OPERACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL (2018-2023)

*Juan Manuel Aguilar**
*y Carlos Hernández***

Introducción

El presente capítulo tiene la finalidad de analizar el proceso de construcción y evolución de la Guardia Nacional (GN) como una política de gobierno en materia de seguridad pública, así como su consolidación como institución en el marco de la administración del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Para ello, el documento se divide en tres partes: en la primera se presentan los procesos político, institucional y legislativo para la creación de la GN desde el triunfo electoral del presidente López Obrador el 1° de julio de 2018, cuando se dio un acercamiento con las Fuerzas Armadas (FF. AA.), hasta su toma de protesta el 1° de diciembre del mismo año. En este sentido, se hace una revisión de documentos como el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en los cuales se plasmó la edificación de la GN. Del mismo modo, en este apartado se presenta el avance del discurso de acercamiento de López Obrador con las FF. AA., así como la justificación de

* Becario posdoctoral del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México, colaborador del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

** Profesor de la Universidad Anáhuac, colaborador del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

su gobierno para el desmantelamiento de la Policía Federal (PF) y se describe *grosso modo* la discusión legislativa que concluyó con la propuesta de creación de la GN en marzo de 2019.

En la segunda parte se presenta la metodología de análisis del estado del arte, con la finalidad de proporcionar al lector un contexto adecuado para la comprensión de este tipo de investigación documental, a través de una revisión bibliohemerográfica de artículos de prensa, reportajes de periodismo de investigación, documentos de trabajo y/o reportes de organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de la sociedad civil (OSC) y *think tanks* de México y el extranjero, así como de la producción de artículos científicos vinculados con la evolución de los debates acerca de la GN durante el periodo 2019-2023. Es importante señalar que se analizaron diversas aportaciones de carácter académico, entre las que destacan los siguientes libros: *Poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*;¹ *Inventario nacional de lo militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*;² *Banco de experiencias para la construcción de paz en México*;³ *Policía municipal y organización comunitaria: un desafío para la paz*;⁴ *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*;⁵ *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*⁶ y el *Atlas de la seguridad del Estado de México 2022*.⁷

También se incluyeron discusiones y documentos promovidos por ONG y OSC, que aparecieron en medios de comunicación o prensa. Entre estas instituciones y medios podemos mencionar a Amnistía Internacional, *Semanario Zeta*, *Animal Político*, México Evalúa, Comisión

¹ *Poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Centro Prodh), México, junio de 2021. Disponible en <<https://centroprodh.org.mx/2021/06/30/poder-militar-la-guardia-nacional-y-los-riesgos-del-renovado-protagonismo-castrense/>>, consultada en abril de 2023.

² Sara Velázquez, Estefanía Álvarez, Catalina Pérez Correa y Alejandro Madrazo, *Inventario nacional de lo militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2022. Disponible en <<https://ppdata.politicadedrogas.org/ppd/inm/files/INM-Report.pdf>>.

³ Instituto para las Transiciones Integrales, *Banco de experiencias para la construcción de paz en México*, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, Institute for Integrated Transitions) / Grupo de Apoyo para la Construcción de Paz en México, México, marzo de 2022. Disponible en <<https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2022/04/banco-experiencias-final-html-reduced-1.pdf>>.

⁴ Centro de Integración y Acción Social (CIAS) por la Paz, *Policía municipal y organización comunitaria: un desafío para la paz*, CIAS por la paz, México, 2022. Disponible en <<https://ciasporlapaz.org/policia-y-comunidad-organizada/>>, consultada en abril de 2023.

⁵ Sergio Aguayo, Raúl Benítez, Juan Antonio Le Clercq, Gerardo Rodríguez y Keyla Vargas (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) / Instituto Belisario Domínguez, México, 2022. Disponible en <www.casede.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2020>.

⁶ Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez (eds.), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, Fundación Friedrich Ebert / Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, 2021. Disponible en <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/18167.pdf>>.

⁷ Rodrigo S. Martínez-Celis Wogau, Tatiana Alcázar Carrasco y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Atlas de la seguridad del Estado de México 2022*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Universidad de Seguridad Mexiquense, Toluca, 2023. Disponible en <<https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/902-atlas-de-la-seguridad-del-estado-de-mexico-2022>>, consultada en mayo de 2023.

Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la revista *Nexos* (a través de su *blog* “Seguridad y paz”).

Finalmente, en la tercera parte se presenta un estudio bibliométrico de documentos sobre las publicaciones en torno a la GN durante sus cinco años de operación (2019-2023). Se revisaron más de doscientos documentos, los cuales se dividieron en diez diferentes categorías con el fin de identificar cuáles son los temas sobre los que más se publica. En ese sentido, esta sección presenta un total de cinco análisis para el periodo mencionado: 1) Porcentaje de documentos relativos a la GN; 2) Total de documentos publicados por mes; 3) Principales temáticas; 4) Las diez instituciones con más documentos sobre la GN, y 5) Los diez principales tipos de documentos sobre el tema.

Procesos político, institucional y legislativo para la creación de la Guardia Nacional

La GN, como institución y respuesta a la crisis de seguridad pública de México, es un organismo que ha sido objeto de debates y ha estado envuelta en coyunturas políticas enmarcadas en el desarrollo de la campaña presidencial y el inicio del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Estos debates sin duda estuvieron influenciados por posiciones contradictorias, e incluso antagónicas, desde 2018 hasta 2023.

Durante su periodo como candidato a la Presidencia de la República y hasta su toma de protesta como titular del Ejecutivo, López Obrador externó que la militarización de la seguridad pública no era una vía válida para disminuir la incidencia delictiva en México. Incluso, en múltiples ocasiones aseguró que durante su gobierno se echaría a andar una política de seguridad que consolidaría una alternativa civil a la crisis que se vivía en esta área en aras de que el Ejército regresara a los cuarteles y dejara de participar en estas tareas.

Sin embargo, a partir de su triunfo electoral el 1° de julio de 2018, durante los primeros meses de su gobierno se produjo un acercamiento entre López Obrador y las FF. AA., mismo que se transformó en una sólida alianza en el marco de una sucesión de eventos y de la creación de políticas públicas encaminadas a presentar la estrategia de seguridad pública del nuevo gobierno. El primero de estos acontecimientos fue la presentación del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 (PNPS), el 14 de noviembre de ese mismo año. Este documento incluyó ocho líneas de acción para replantear la estrategia de seguridad del gobierno:

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar.
3. Pleno respeto y promoción de los derechos humanos.
4. Regeneración ética de la sociedad.
5. Reformular el combate a las drogas.
6. Empezar la construcción de la paz.
7. Recuperación y dignificación de las cárceles.
8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz.

En la última línea de acción, el discurso presidencial asignó a las FF. AA. un papel fundamental en la ejecución de las tareas de seguridad pública. En la sección “Repensar la seguridad nacional y reorientar a las fuerzas armadas” afirma que, a diferencia de otros cuerpos de seguridad pública, las FF. AA. se distinguen por su lealtad, resistencia a la corrupción y cercanía al pueblo: “[En] las Fuerzas Armadas nacionales no se han conformado minorías corruptas, como sucede en otros ámbitos del poder, ni han surgido grupos de intereses económicos ilegítimos, como ocurre en instancias civiles del gobierno federal. En lo sustancial, los soldados y marinos mexicanos fueron y siguen siendo pueblo uniformado”.⁸

Del mismo modo, el documento indica que en 2006 la salida de las FF. AA. a las calles para combatir a los grupos del crimen organizado fue para solventar las carencias de las instituciones policiales de los ámbitos estatal y municipal. Sin embargo, el diagnóstico del gobierno entrante fue que dichas corporaciones todavía eran débiles para dicha misión:

Cuando se involucró a las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia, hace ya doce años, se argumentó que era una medida temporal en tanto se lograba el saneamiento, la capacitación y la profesionalización de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno. Pero en este lapso los gobernantes no avanzaron ni mucho ni poco en tales objetivos y hoy las fuerzas públicas civiles se encuentran tan incapacitadas para cumplir su tarea de prevenir y combatir el delito como en 2006.⁹

Por otra parte, en este documento se realiza una crítica a la Policía Federal (PF) y a las instituciones de seguridad de los ámbitos estatal y municipal como un preámbulo que enmarcaría los procesos de desmantelamiento de la PF y de creación de la GN para 2019. Sobre la primera se indica lo siguiente: “Resulta ilustrativo a este respecto el caso de la Policía Federal, creada hace veinte años para suplir la labor de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia y que es en la actualidad un agrupamiento con déficit de disciplina, capacitación y profesionalismo; sus integrantes —alrededor de cuarenta mil elementos, incluidos muchos dedicados a funciones administrativas— reciben bajos salarios, [y] carecen de seguridad y protección social para ellos y sus familias”.¹⁰ Respecto de la debilidad institucional de las corporaciones policiales del ámbito local se afirma:

Lo mismo sucede con los agentes ministeriales y las policías estatales y municipales: en general carecen de profesionalismo, protección o apoyo y son, en muchos casos, dominados por la delincuencia y movidos por el interés y la corrupción y no por el deber del servicio público. A esto debe agregarse que la mayor parte de los cuerpos de seguridad actúan por su cuenta y que no existe, en los hechos, una mínima coordinación entre ellos; en algunos casos llegan incluso a enfrentamientos [entre sí] para mantener plazas y defender sobornos o prebendas.¹¹

Esos elementos discursivos han permitido argumentar, por una parte, que relevar a las FF. AA. de su encomienda en labores de seguridad pública sería contraproducente y, por otro lado, han coadyuvado a promover la creación de la GN en la sección b) de la octava línea de acción del

⁸ Andrés Manuel López Obrador, “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. Transición México 2018-2024”, México, 2018, p. 14. Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf>.

⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Ibid.*, p. 16.

PNPS. Para concretar esta acción, se indicaba que el Poder Ejecutivo solicitaría al Congreso de la Unión la modificación de la fracción XV del artículo 76 constitucional y de otras disposiciones legales con el fin de facilitar la creación de la nueva corporación de seguridad.

Las metas principales de la GN serían la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Del mismo modo, se determinó que su modelo de actuación sería semejante a los de corporaciones como la Gendarmería Nacional francesa o la Guardia Civil española. También se estableció que los efectivos del cuerpo provendrían de las policías militar y naval, así como de la PF, a la par que se convocaría a civiles y a elementos de tropa para que se integraran a la formación como miembros nuevos. Por último, se afirmó que en un plazo de tres años, o máximo en 2022, la GN alcanzaría su pleno funcionamiento institucional y operativo.

Un aspecto trascendental mencionado en el PNPS es que la Secretaría de Seguridad Pública Ciudadana sería la responsable de la operación técnica de la estrategia de seguridad, mientras que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) asumiría el mando de la función operativa de la GN. Un asunto que se volvería objeto de controversias en los siguientes años:

La Secretaría de Seguridad Ciudadana tendrá las funciones de coordinar al Gabinete de Seguridad, planificar las políticas públicas de seguridad y paz, actuar como representación del presidente de la República en las sesiones de la Coordinación Nacional cuando el jefe de Estado se encuentre ausente, elaborar la normatividad respectiva, verificar su cumplimiento, vincular y articular a las autoridades federales con las estatales y municipales, atender demandas de contención de conflictos sociales y operar los sistemas nacionales de protección civil y penitenciario.

La Secretaría de la Defensa Nacional asumirá el mando operativo de la Guardia Nacional, del reclutamiento, adiestramiento y organización de sus efectivos, así como de su equipamiento, despliegue y operatividad, con base en los requerimientos señalados por las coordinaciones de seguridad y en apego a los lineamientos de acción elaborados por la Secretaría de Seguridad Ciudadana.¹²

El siguiente paso importante para la creación de la GN se dio con la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), asunto que se atendería en el Congreso durante el primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de la LXIV Legislatura, y culminaría con la publicación del decreto que creaba esta nueva institución el 30 de noviembre de ese mismo año en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). La creación de la SSPC supuso una reforma a varios artículos de la Ley de la Administración Pública Federal, entre los que se encuentran el 4, 6, 8, 16, 17 bis, 17 Ter, 20, 26, 28 y 31.

Sin embargo, los cambios de fondo se encuentran en la reforma del artículo 26, mediante la cual se instrumentaron la creación de la SSPC y la separación de las funciones de seguridad pública de la Secretaría de Gobernación. Por otra parte, en el artículo 30 bis se detallaron los asuntos que serían materia de la nueva secretaría, entre los que destacan las siguientes disposiciones clave:

I. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendentes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal [...]

¹² *Ibid.*, p. 19.

II. Proponer acciones tendentes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial [...]

III. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal [...]

XVII. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno [...]¹³

A través de esta reforma, se asignaron a la SSPC las facultades de administrar la política de seguridad pública del país con autoridad sobre organismos como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la PF y el Centro Nacional de Inteligencia. Del mismo modo, en concordancia con el PNPS, se dejaba claro que este cambio estructural en la organización del Poder Ejecutivo también formaba parte de una serie de reformas para que la SSPC administrara a la GN.

Esta discusión se enmarcó en el segundo periodo ordinario de sesiones de 2019, con el inicio de los debates legislativos para la aprobación de la Ley de la Guardia Nacional, institución que fue creada el 29 de marzo de 2019. Sin embargo, la culminación del proceso no terminaría hasta la aprobación de una serie de reformas y promulgación de tres leyes secundarias: 1) la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 2) la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y 3) la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que quedaron firmes el 21 de mayo.¹⁴

En paralelo a este proceso, es importante mencionar la publicación de dos documentos en los que se aborda la creación de la GN: el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), del 30 de abril de 2019, y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), del 16 de mayo de 2019. Para la creación de la institución, en el PND se incluyó la sección titulada “Cambiar el paradigma de la seguridad pública”, como el objetivo X, que destaca algunos puntos importantes en torno a la GN, como los siguientes:

- La GN será una corporación nacional de policía profesional capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia.
- Sólo se dispondrá de las FF. AA. en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, es decir, hasta 2023; entretanto, se completará la formación de la GN.

¹³ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 2018. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018#gs.tab=>>, consultada en marzo de 2023.

¹⁴ Instituto Belisario Domínguez, *La Guardia Nacional en la Constitución y en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Ciudad de México. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4458/2019_NE_53_ENSPadd_Guardia.pdf?sequence=1&isAllowed=yZ>.

- La GN será una institución permanente de carácter policial, lo que implicaría tareas de prevención y combate del delito, tendría un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad y sus integrantes se regirían por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos.
- La GN estará adscrita a la SSPC y su titular presidiría el órgano de mando estratégico y táctico, el cual consistiría en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de seguridad, defensa nacional y marina.
- La GN será una institución de carácter mixto o intermedio, es decir, un órgano con mando civil, pero sus integrantes tendrían entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.
- Los objetivos sexenales de la GN son alcanzar hasta ciento cuarenta mil elementos y la cobertura de doscientas sesenta y seis regiones distribuidas en los treinta y dos estados. Se propone atender las zonas más violentas y conflictivas del país.

Por su parte, en la ENSP, en la sección 8, titulada “Seguridad pública, seguridad nacional y paz”,¹⁵ se enmarcan los siguientes puntos clave en el proceso de creación y operación de la GN:

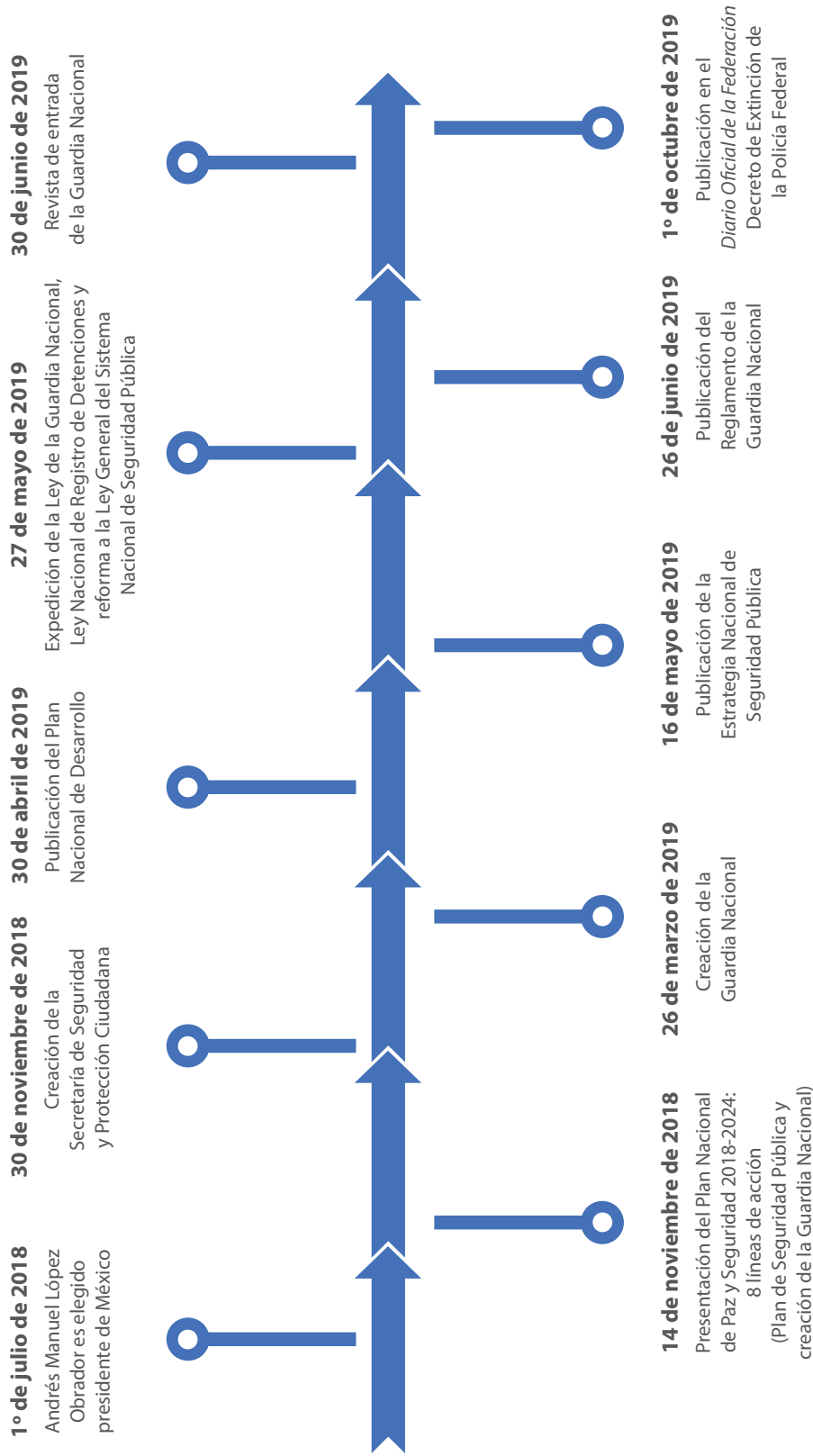
- Será una institución de carácter policial.
- El mando superior será civil.
- Tendrá naturaleza dual, con una participación importante tanto de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana como de la Secretaría de la Defensa.
- Se actuará con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios.
- La GN será una institución de carácter permanente; y se garantizarán las condiciones de estabilidad y bienestar de sus miembros.

Los últimos pasos para concretar la creación de la GN se dieron con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional del Registro de Detenciones y las reformas al Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 27 de mayo de 2019. De igual forma, el 26 de junio de 2019 se publicó el reglamento de la institución, y formalmente el 30 de junio entró en operaciones. En paralelo al proceso de inicio de operaciones de la GN, el Poder Ejecutivo concretaría otra acción clave en el marco del sistema de seguridad pública: el desmantelamiento de la PF. Frente a este hecho nunca se presentó un diagnóstico real para justificar su desaparición, sólo se expresaron argumentos acerca de su profunda corrupción; sin embargo, la medida se puso en marcha el 1° de octubre de ese año con el decreto publicado en el *DOF* que indicó que la corporación dejaría de existir el siguiente 31 de diciembre.

Con lo anterior, se puede observar que el proceso de creación de la GN estuvo acompañado de un viraje en el discurso presidencial en torno a la participación de las FF. AA. en las labores de seguridad pública. El gobierno del presidente López Obrador se enfrentó a la disyuntiva de edificar una nueva institución insignia de seguridad pública durante su administración que prometía tener

¹⁵ Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, Gobierno de México, 1° de febrero de 2021. Disponible en <<https://www.gob.mx/sspc/es/articulos/estrategia-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es>>.

FIGURA 1
LÍNEA DEL TIEMPO DEL PROCESO POLÍTICO PARA LA CREACIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL



Fuente: Elaboración propia.

un mando civil pero que, al mismo tiempo, recibía críticas por tener características de un proceso de militarización. La sucesión de acontecimientos en la creación de la GN se muestra en la figura 1.

Metodología de análisis del estado del arte para estudiar la evolución de la Guardia Nacional

La administración del presidente López Obrador creó la GN como la principal estrategia de gobierno para prevenir el delito, preservar la seguridad pública, recuperar la paz y combatir la delincuencia. En este sentido, su creación y consolidación han sido observadas de manera meticulosa por expertos y expertas de la sociedad civil y la academia, quienes han desarrollado análisis e investigaciones incluso antes de su establecimiento formal.

La discusión más importante en torno a la institución se dio en el marco de la propuesta de reforma constitucional en el primer periodo legislativo del Congreso de la Unión de 2022, que buscaba adscribir la GN a la Sedena. Esta integración permitiría establecer un tercer brazo armado de la institución, junto al Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana (FAM). Esta decisión implicaría una reforma al artículo 21 constitucional, mediante la cual se acordó que la GN sería una institución de carácter y con mando civil, pero con operación táctica de la Sedena.

Ahora bien, el debate para integrar a la GN a la Sedena puso en duda la existencia del mando civil, la operación netamente policial y el papel que jugaría la SSPC en el marco de la estrategia de seguridad pública en México. Del mismo modo, es importante resaltar que esta medida se planteó en vísperas de los cinco años que indicaban documentos como el PNPS y la ENSP, donde se manifestaba que las FF. AA. se replegarían a los cuarteles una vez que la consolidación de la GN fuera un hecho. Sin embargo, en 2022 afloró una contradicción debido a que se buscaba que la institución se uniera a la estructura de la Sedena y a que la participación de las FF. AA. en labores de seguridad pública se había extendido hasta 2028. Esto último puso en duda los preceptos sobre su carácter civil, abriendo la puerta a varios debates en torno a la militarización y el militarismo en México.

Con la finalidad de analizar la evolución histórica de los debates en torno a la creación y operación de la GN, en este trabajo se recurrió a la metodología de investigación denominada “estado del arte”, que tiene como fin identificar la producción documental en torno a un fenómeno de estudio, en este caso la GN. El estado del arte “es una investigación documental sobre la cual se recupera y se trasciende reflexivamente el conocimiento acumulado sobre determinado objeto de estudio”.¹⁶ Más allá de recuperar la producción documental, científica o periodística en torno a un tema, la finalidad del estado del arte es encontrar y mostrar vacíos, tendencias y nuevas perspectivas en torno al mismo. El estado del arte ayuda a entender el estado actual del objeto de estudio, su evolución, e incluso a identificar las inconsistencias y

¹⁶ Maricelly Gómez, Catalina Galeano y Andrey Jaramillo, “El estado del arte: una metodología de investigación”, *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, vol. 6, núm. 2, julio-diciembre de 2015, p. 424. Medellín: Universidad de Antioquía. Disponible en <<https://www.redalyc.org/pdf/4978/497856275012.pdf>>.

los temas recurrentes, así como los declives y las coyunturas temáticas, con el fin de plantear líneas de trabajo a desarrollar.¹⁷

Para realizar este ejercicio se recurrió, como ya se dijo, a una amplia búsqueda bibliohemerográfica de artículos de prensa, reportajes de periodismo de investigación, documentos de trabajo y/o reportes de OSC o *think tanks* de México y el extranjero, así como de artículos científicos relacionados con la GN. La regla que se utilizó para hacer este análisis es que estos documentos pertenecieran a fuentes de libre acceso asequibles a través de gestores de búsqueda de fácil acceso para cualquier persona. En este sentido, se indica que los buscadores Google Scholar y Google News jugaron un papel central para realizar la exploración de artículos de prensa, documentos de trabajo, informes, notas estratégicas, etcétera, en torno a la institución. Ahora bien, es importante mencionar que estas fuentes se complementaron con búsquedas inteligentes con indicadores *booleanos* y con comandos de Google Dorkin,¹⁸ para filtrar la información de forma más estratégica.

La finalidad de utilizar una metodología simple para rastrear la información correspondió a que los documentos fueran fácilmente identificables para el público interesado en el tema en sus portales originales. Del mismo modo, conforme la fuimos localizando empezamos a sistematizarla en un archivo de hoja de cálculo con la finalidad de registrar el total de documentos obtenidos. Al recurrir a fuentes de libre acceso, una gran cantidad de información de medios de prensa, portales digitales, semanarios, libros publicados o repositorios académicos a los que sólo se puede acceder a través de licencia de pago no fue incluida en esta sistematización. Sin embargo, la riqueza de las fuentes abiertas permitió reconocer un total de ciento noventa documentos trascendentales en el marco de esta indagación.

Es este punto, es importante mencionar que de acuerdo con un primer análisis de informes institucionales de la sociedad civil y la academia, tanto nacionales como internacionales, así como de artículos analíticos y de opinión de expertas y expertos que realizamos en el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), se identificó que dichos estudios e investigaciones se han mantenido estáticos ante temas muy concretos, como pueden ser la militarización, las violaciones de los derechos humanos y la migración, entre otros.

El análisis que se llevó a cabo sobre la GN desde sus inicios está envuelto, principalmente, en el contexto del estudio del proceso de militarización que ha sufrido el país en los últimos veinte años. Sin embargo, es importante mencionar que han surgido otras ópticas como la del combate al crimen organizado, la defensa del orden democrático y los riesgos a la seguridad, aunque no han tenido tanta producción científica como el tema de la militarización. Para poder agrupar los documentos se crearon diez categorías que nos permitieron clasificarlos:

1. Controversias y recomendaciones sobre uso de la fuerza y derechos humanos.
2. Reducción de la violencia y combate al crimen organizado.

¹⁷ Nancy Piedad Molina Montoya, “¿Qué es el estado del arte?”, *Ciencia y tecnología para la salud visual y ocular*, vol. 3, núm. 5, julio-diciembre de 2005. Bogotá: Universidad La Salle. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5599263>>, consultada en enero de 2023.

¹⁸ Google Dorking es todo el conjunto de operadores de búsqueda avanzados, y poco utilizados, con los que cuenta este buscador en concreto. Estos operadores permiten, a rasgos muy generales, realizar un mejor filtrado de los resultados obtenidos cuando se busca la información en Google.

3. Guardia Nacional y Fuerzas Armadas en el marco de la relación México-Estados Unidos.
4. Resguardo al orden constitucional y equilibrio de poderes.
5. Guardia Nacional, Fuerzas Armadas y contención migratoria.
6. Recomendaciones y/o controversias de organismos internacionales de derechos humanos.
7. Militarización y/o extensión de facultades de las Fuerzas Armadas.
8. Críticas y/o perspectivas desde el enfoque de seguridad ciudadana.
9. Transparencia y rendición de cuentas en las Fuerzas Armadas.
10. Capacitación y evaluación de elementos de la Guardia Nacional.

Con esta metodología se pretende realizar dos diferentes análisis vinculados con el desarrollo de la GN: el primero sería una revisión historiográfica anual, y para el periodo 2018-2023, de los temas que se asociaron al proceso de creación e inicio de operaciones de la GN. Esto último, con la finalidad de presentar cómo la creación de esta institución y el debate vinculado a su actuación se desarrollaron en paralelo con coyunturas y acontecimientos que la han influenciado. El segundo corresponde a un análisis estadístico y bibliométrico de las principales temáticas que han marcado la discusión en torno a la GN.

*Análisis historiográfico de los debates
en torno a la Guardia Nacional: 2019*

Durante este año se identificaron cuarenta y cuatro documentos relevantes para este análisis, vinculados todos con los procesos de creación y operación de la GN. Desde enero, la discusión se centró en la presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el 20 de noviembre de 2018, por parte de los integrantes del grupo parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), de la primera propuesta de la Ley de la Guardia Nacional, que implicaba reformar los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En este sentido, la bancada morenista en el Congreso indicó que esta propuesta de ley tenía por objeto llenar los vacíos legales con los que operan las FF. AA. en la seguridad pública y subsanar la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar los desafíos de la inseguridad y la violencia. En torno a esta discusión jugó un papel trascendental el *blog* “Seguridad y paz” de la revista *Nexos*; tres artículos dentro de este espacio fueron dedicados a discutir particularidades en torno a la creación de la primera versión de la Ley de la Guardia Nacional. Los principales puntos tratados fueron: la crítica al discurso del presidente López Obrador donde vincula a la pobreza y a la delincuencia organizada,¹⁹ el enfoque predominantemente militar en el diseño de la GN y

¹⁹ Carlos Galindo, “El equivocado diagnóstico detrás de la Guardia Nacional”, *Nexos*, Ciudad de México, 14 de enero de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/el-equivocado-diagnostico-detras-de-la-guardia-nacional/>>.

la controversia técnico-operativa que podría existir entre el mando civil,²⁰ a cargo de la SSPC, y el militar, en manos de la Sedena.²¹

Por otra parte, está el estudio *Mexico: The National Guard International Human Rights Obligations*, de Amnistía Internacional, que abordó la propuesta inicial de la Ley de la Guardia Nacional desde una perspectiva de derecho internacional, con énfasis en los derechos humanos, indicando que el uso de las FF. AA. en funciones de orden público debe ser estrictamente excepcional, siempre bajo control de las autoridades civiles, regidas por un marco legal y administrativo adecuado sobre el uso apropiado de la fuerza y las armas de fuego, sujeto a inspección, capacitación y evaluación.²²

Para febrero de 2019 se iniciaron las primeras audiencias públicas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, para discutir la propuesta de Ley de la Guardia Nacional. En este sentido, María Cristina Sánchez-Ramírez, Lorena Vázquez-Correa y Juan Pablo Aguirre-Quezada,²³ sistematizaron los principales puntos extraídos de estas discusiones en un documento publicado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Entre los principales aportes están: I. La conclusión de que la GN es una institución predominantemente militar más que civil; II. El hecho de que se requiere del uso de las FF. AA. para combatir al crimen organizado; III. La necesidad de fortalecer el marco del Registro Nacional de Detenciones en aras de la creación de la GN; IV. La noción de que las FF. AA. han sido vinculadas a múltiples casos de violaciones de derechos humanos, por lo cual es necesario crear un marco normativo de uso de la fuerza en México. Hacia 2022, el “Informe de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos” indica que la GN ha cometido más violaciones de derechos humanos que la Sedena.²⁴

Como complemento de esta discusión, el comunicado de prensa: “Al implementar la nueva Guardia Nacional, México debe considerar preocupaciones sobre los derechos humanos y la rendición de cuentas”,²⁵ de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, Washington Office on Latin America), menciona las controversias vinculadas a episodios de

²⁰ Lilian Chapa Koloffon, “Guardia Nacional: tres claves sobre su regulación”, *Nexos*, Ciudad de México, 15 de abril de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/guardia-nacional-tres-claves-sobre-su-regulacion/>>.

²¹ Víctor Manuel Sánchez Valdés, “Seguridad pública en el mundo: ¿quién está al mando?”, *Nexos*, Ciudad de México, 7 de enero de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/seguridad-publica-en-el-mundo-quien-esta-al-mando/>>.

²² Amnistía Internacional, *¿Qué significa para México la aprobación de la Guardia Nacional?*, Amnistía Internacional, 6 de marzo de 2019. Disponible en <<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/03/que-significa-para-mexico-la-aprobacion-de-la-guardia-nacional/>>, consultada en febrero de 2023.

²³ María Cristina Sánchez, Lorena Vázquez y Juan Aguirre, “Aportes de las audiencias públicas en el Congreso de la Unión sobre la Guardia Nacional”, *Temas de la agenda*, Instituto Belisario Domínguez, Ciudad de México, núm. 11, febrero de 2019. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4370/TA_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultada en febrero de 2023.

²⁴ “Informe de actividades 2022”, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 2022. Disponible en <https://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2022/IA_2022.pdf>.

²⁵ “Al implementar la nueva Guardia Nacional, México debe considerar preocupaciones sobre los derechos humanos y la rendición de cuentas”, The Washington Office on Latin America (WOLA), Washington, D. C., 2019. Disponible en <<https://www.wola.org/es/2019/02/mexico-guardia-nacional-derechos-humanos/>>, consultada en marzo de 2023.

uso de la fuerza y violaciones de derechos humanos, así como las evidencias empíricas que existen por la falta de transparencia en las FF. AA., que podrían ser una variable de polémica en el marco de la creación y operación de la GN.

Otro enfoque trascendental fue el argumentado por Andrés Ruiz Ojeda, que indicó que en la propuesta de Ley de la Guardia Nacional imperaba el enfoque de operación militar y mando civil, el uso de las FF. AA. para combate al crimen organizado, y que el fortalecimiento de capacidades de investigación y procuración de justicia, como estrategia para inhibir la incidencia y violencia en México, era un tema que se abordaba poco.²⁶ Del mismo modo, en febrero de 2019 comenzaba el análisis de Ernesto López Portillo en torno a la GN, su desarrollo y operación, en su columna “Ruta crítica”, dentro del portal digital de *Animal Político*.

En marzo de 2019 comenzó la producción de estudios en el extranjero en torno a la estrategia de seguridad del gobierno de López Obrador, con la publicación de los estudios *U.S.-Mexico Security Cooperation 2018-2024*,²⁷ editado por el Center for U.S.-Mexican Studies de la Universidad de California, en conjunto con el Strauss Center for International Security and Law, de la Universidad de Texas en Austin. También destaca la publicación del documento de trabajo *AMLO's Security Policy: Creative Ideas, Tough Reality*, de Vanda Felbab-Brown, editado por el *think tank* estadounidense Brookings Institution.²⁸ Ambos documentos iniciaron una discusión no abordada hasta ese momento, consistente en considerar el papel que jugaría la GN en la estrategia de seguridad del presidente López Obrador, y en el combate al crimen organizado, en el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos, incluyendo la problemática de la migración, que resultaba un tema trascendental en la agenda de los dos países a causa del inédito fenómeno de las caravanas migrantes.

En el marco de la agenda nacional, nuevamente el *blog* “Seguridad y paz”, de *Nexos*, abordó el tema de la ausencia de un contenido en la ley de la materia acerca del uso de la fuerza y la necesidad de profundizar en este aspecto,²⁹ y retoma, desde una perspectiva local, las controversias en torno a la transparencia en las FF. AA.³⁰ Sin embargo, con la aprobación de la Ley de la Guardia Nacional, el 26 de marzo de 2019 Amnistía Internacional publicó una nota titulada “¿Qué significa para México la aprobación de la Guardia Nacional?”,³¹ en la

²⁶ Andrés Ruiz Ojeda, “Legitimidad policial: ¿por dónde empezar?”, *Nexos*, Ciudad de México, 4 de febrero de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/legitimidad-policial-por-donde-empezar/>>.

²⁷ *U.S.-Mexico Security Cooperation 2018-2024*, Center for U.S.-Mexican Studies. University of California at San Diego School of Global Policy / Strauss Center for International Security and Law Robert Strauss, University of Texas at Austin, San Diego, 2019. Disponible en <https://usmex.ucsd.edu/_files/Whitepaper_Security_Taskforce_March_26_Covers.pdf>.

²⁸ Vanda Felbab-Brown, *AMLO's Security Policy: Creative Ideas, Tough Reality*, Foreign Policy at Brookings, Washington, marzo de 2019. Disponible en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/03/FP_20190325_mexico_anti-crime.pdf>.

²⁹ Daniel Gómez Tagle, “El riesgo de legislar a medias el uso de la fuerza”, *Nexos*, Ciudad de México, 11 de marzo de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/el-riesgo-de-legislar-a-medias-el-uso-de-la-fuerza/>>.

³⁰ Javier Treviño Rangel, “El Ejército y su guerra: rendición de cuentas y cuentos”, *Nexos*, Ciudad de México, 28 de marzo de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/el-ejercito-y-su-guerra-rendicion-de-cuentas-y-cuentos/>>.

³¹ Amnistía Internacional, *op. cit.*

que puso el énfasis en los siguientes aspectos en el marco de la creación y aprobación de la mencionada ley:

1. Indica que los estados de la república y la Ciudad de México se comprometieron a elaborar un diagnóstico y un programa para el fortalecimiento de sus policías. Sin embargo, el diagnóstico aún no se ha presentado.
2. Señala que el Congreso debía legislar en aras de la creación de una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y una Ley Nacional de Registro de Detenciones. Dichos objetivos se cumplieron con la aprobación de las leyes secundarias de la GN en mayo (2019).
3. Señala la necesidad de distinguir y separar con claridad las funciones diferentes de los elementos civiles y de los militares de la GN, aspecto que no fue clarificado del todo, toda vez que subsiste la controversia, hasta el día de hoy, entre la SSPC y la Sedena.
4. Estipula la importancia de evitar que los elementos militares de la GN participen en la investigación de delitos, actúen como auxiliares del Ministerio Público o realicen detenciones que no sucedan en circunstancias claramente excepcionales y con apego a los marcos legales de derechos humanos. Este aspecto tampoco ha sido clarificado en el marco de operaciones de la GN.
5. Insiste en la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas de la GN a través de órganos civiles ordinarios competentes, independientes y técnicamente capaces.

Para abril de este año, la discusión se enfocó en analizar la disposición de la Ley de la Guardia Nacional de que los elementos de las FF. AA. que se integraran a ella debían darse de baja de la Sedena y la Semar, así como en algunas controversias de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los programas de formación de los elementos de la GN que estarían a cargo de la Sedena.³² Por otra parte, Daira Arana analizó el tema de la formulación de la Ley Nacional de Uso de la Fuerza y las polémicas que podrían existir en torno a su acatamiento por parte de las FF. AA. en materia de seguridad pública.³³ Lilian Chapa Koloffon también puso énfasis en el hecho de que la PF empezaría a desaparecer a consecuencia de la paulatina integración de sus miembros a la GN.³⁴

Posteriormente, durante mayo de 2019 y desde el punto de vista jurídico, Sergio García Ramírez³⁵ abrió una línea de análisis poco frecuente en torno a la GN, que se refiere a los esquemas de cooperación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y fe-

³² Instituto Belisario Domínguez, “La certificación policial de los integrantes de la Guardia Nacional”, *Notas estratégicas*, núm. 149, diciembre de 2019. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5491/NE_149_Guardia%20Nacional_CUP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³³ Daira Arana, “Más allá de una ley sobre uso de la fuerza”, *Nexos*, Ciudad de México, 8 de abril de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/mas-alla-de-una-ley-sobre-uso-de-la-fuerza/>>.

³⁴ Lilian Chapa Koloffon, “Resistencia civil pacífica a la Guardia Nacional en México”, *Nexos*, Ciudad de México, 28 de enero de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/resistencia-civil-pacifica-a-la-guardia-nacional-en-mexico/>>.

³⁵ Sergio García Ramírez, *Seguridad y justicia: plan nacional y reforma constitucional. El difícil itinerario hacia un nuevo orden*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019. Disponible en <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5662-seguridad-y-justicia->

deral), con la GN y las policías e instituciones de procuración de justicia del ámbito local, como las fiscalías y ministerios públicos. Stephanie Leutert publicó el documento *Andrés Manuel López Obrador's Migratory Policy in Mexico*,³⁶ editado por el Strauss Center for International Security and Law de la Universidad de Texas en Austin, en donde abordaba la crisis migratoria en Centroamérica y la disposición en la Ley de la Guardia Nacional que permitía a sus miembros realizar labores en la materia. Este documento es estratégico porque adelanta que pueden existir controversias en torno a la contención migratoria y la delimitación de responsabilidades de la GN y el Instituto Nacional de Migración (INM). Este hecho comenzó a materializarse con la firma del acuerdo migratorio entre Estados Unidos y México, pactado por los gobiernos de Donald Trump y López Obrador el 6 de junio de ese año.

En junio se inició la publicación de una serie de artículos de opinión en torno a la aprobación de la Ley Nacional de Uso de la Fuerza; el primero fue escrito por Blanca Ivonne Olvera Lezama,³⁷ quien subrayó que la legislación contenía dos omisiones trascendentales: 1) la ausencia de sanciones propias para los elementos de la GN, ya que sólo se referían a ellas en términos de “las disposiciones legales civiles, penales o administrativas correspondientes”, y 2) la duplicidad de informes para efectos de investigación, entre el reporte pormenorizado al superior jerárquico inmediato que solicita la Ley Nacional de Uso de la Fuerza y el informe policial homologado establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por su parte, Daniel Gómez-Tagle indicó que la Ley Nacional de Uso de la Fuerza no brindaba certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía en relación con el uso de la fuerza que realicen las instituciones de seguridad en el ejercicio de sus funciones.³⁸ Además, señala que dicha ley se centraba más en la clasificación de armas y no en los niveles de uso de la fuerza.

Los temas del desmantelamiento de la PF y del poco fortalecimiento de las policías municipales y estatales se volvieron trascendentales en julio. José Luis Hernández indicó que el proceso de disolución de la PF podría suprimir un capital humano importante, ya formado en materia de investigación y operación policial, y que la GN tal vez no sería capaz de integrarlo en la nueva institución.³⁹ También, Causa en Común participó en el *blog* de Seguridad y Paz de *Nexos* con el texto “Destruir a las policías en México”,⁴⁰ donde indica que la GN empezaría a operar en labores que eran materia de instancias de seguridad locales. Por otra parte, Luis

plan-nacional-y-reforma-constitucional-el-difícil-itinerario-hacia-un-nuevo-orden-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-5>, consultada en abril de 2023.

³⁶ Stephanie Leutert, *Andrés Manuel López Obrador's Migratory Policy in Mexico*. Texas: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, The University of Texas, Strauss Center, Texas, 2020. Disponible en <https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/PRP-216_Lo%CC%81pez-Obrador%E2%80%99s-Migratory-Policy-in-Mexico.pdf>.

³⁷ Blanca Ivonne Olvera Lezama, “Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza: dos omisiones”, *Nexos*, Ciudad de México, 3 de junio de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/ley-nacional-sobre-el-uso-de-la-fuerza-dos-omisiones/>>.

³⁸ Daniel Gómez-Tagle, “Ley del Uso de la Fuerza: los problemas que vienen”, *Nexos*, Ciudad de México, 10 de junio de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/ley-del-uso-de-la-fuerza-los-problemas-que-vienen/>>.

³⁹ José Luis Hernández, “Proteger y servir a la comunidad”, *Nexos*, Ciudad de México, 8 de julio de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/proteger-y-servir-a-la-comunidad/>>.

⁴⁰ Causa en Común, “Destruir a las policías en México”, *Nexos*, Ciudad de México, 22 de julio de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/destruir-a-las-policias-en-mexico/>>.

Carlos Sáinz abordó la negativa de los agentes de la PF a integrarse a la nueva institución, ya que hacerlo significaba un detrimento en sus condiciones salariales y laborales.⁴¹ Finalmente, destaca la publicación del documento *Strategic Solutions for the United States and Mexico to Manage the Migration Crisis*,⁴² que señala que, en el marco de la crisis migratoria de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, la GN enfrentaría desafíos en materia de asilo y derechos humanos en la realización de sus labores de contención migratoria.

En los meses de agosto y septiembre se publicaron los primeros informes que vinculaban la utilización de las FF. AA. en labores de seguridad pública con instituciones de promoción y defensa de los derechos humanos de carácter supranacional. Estos textos fueron el reporte “A Year of Achievements and Experiences. Annual Report 2019”,⁴³ y el documento “Shadow Report: Sixth Report on Mexico’s Human Rights Committee”, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).⁴⁴

Los documentos indican que la intervención de forma extraordinaria de las FF. AA. para la reducción de la violencia, así como la posibilidad de que la GN contara con un mando militar, eran disposiciones que violaban los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como las recomendaciones formuladas en los “Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”. En otra perspectiva, publicada también en septiembre, destacó el análisis de Frissard y Osorio, que además de ser el primer texto en analizar el despliegue nacional de la GN en sus dos primeros meses de operación, puso el énfasis en el hecho de que no se tenía acceso a ningún documento oficial con la lista de las ciento cincuenta coordinaciones regionales que iniciaron el despliegue, y en consecuencia se desconocía el número preciso de elementos que operaban en cada una de ellas.⁴⁵

El año cerró con un texto clave de Daniel Guadarrama,⁴⁶ publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), quien indicó que era necesario analizar el marco de los debates legislativos en el Congreso, pues en la negociación del Presupuesto de Egresos de

⁴¹ Luis Carlos Sáinz, “Federales no quieren Guardia Nacional”, *Zeta*, Tijuana, 8 de julio de 2019. Disponible en <<https://zetatijuana.com/2019/07/federales-no-quieren-guardia-nacional/>>, consultada en abril de 2023.

⁴² Andrew Selee *et al.*, *Strategic Solutions for the United States and Mexico to Manage the Migration Crisis*. Ciudad de México: El Colegio de México / Migration Policy Institute, 2019. Disponible en <<https://migdep.colmex.mx/publicaciones/grupo-de-estudio-mpi-colmex/Strategic-Solutions-for-the-United-States-and-Mexico-to-Manage-the-Migration-Crisis.pdf>>.

⁴³ CMDPDH, “A Year of Achievements and Experiences. Annual Report 2019”. Ciudad de México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), 2019. Disponible en <<https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-anual-logros-2019-en.pdf>>.

⁴⁴ CMDPDH / I(dh)eas, “Shadow Report: Sixth Report on Mexico Human Rights Committee”. Ciudad de México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) / I(dh)eas, International Federation for Human Rights, septiembre de 2019. Disponible en <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MEX/INT_CCPR_CSS_MEX_37089_E.pdf>.

⁴⁵ Paul Frissard y Daniela Osorio, “Dos meses de Guardia Nacional: ¿qué observamos?”, *Nexos*, Ciudad de México, 2 de septiembre de 2019. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/dos-meses-de-guardia-nacional-que-observamos/>>.

⁴⁶ Daniel Guadarrama, *Una promesa más: seguridad pública*. Ciudad de México: Centro de Investigación en Política Pública, Instituto Mexicano para la Competitividad, 22 de octubre de 2019. Disponible en <<https://imco.org.mx/una-promesa-mas-seguridad-publica/>>, consultada en abril de 2023.

la Federación se observaba una mayor asignación de recursos dirigidos a las FF. AA., con la Sedena como una de las instituciones más beneficiadas. Este hecho sería retomado dos años después por la organización de la sociedad civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad en un estudio de Leonardo Núñez y Jorge Andrés Castañeda.⁴⁷

Otro documento importante fue el reportaje de investigación publicado por Marco Flores en el semanario *Zeta*,⁴⁸ en el que señaló que se habían presentado los primeros dos casos denunciados formal y públicamente en contra de la GN en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California, en Ensenada, que después fueron remitidas a la CNDH, por estar involucradas autoridades federales. Los cargos por los que fueron denunciados los elementos eran abuso de autoridad, robo y lesiones, presentados inicialmente en dos denuncias ante la Procuraduría General de Justicia del Estado. Por otra parte, se indica que el 17 de octubre tuvo lugar el operativo de captura de Ovidio Guzmán, en Culiacán, Sinaloa (conocido como el *culiacanazo*), en el que participaron de manera conjunta la GN y la Sedena, y que afectó severamente la reputación de la naciente institución debido a que se ordenó su liberación posteriormente. Sobre este asunto, Ernesto López Portillo publicó un análisis en donde subraya la ausencia de una estrategia de acción real para combatir a los grupos criminales por parte de la GN.⁴⁹

A fines de 2019 se publicaron los primeros artículos de investigación científica en torno a la GN. El primero corresponde a Ricardo Uvalle, quien indicó que su diseño institucional, considerando la perspectiva internacional de los derechos humanos, podría entrar en controversia con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁵⁰ El segundo estudio, de Gerardo Hernández y Carlos Romero,⁵¹ analizó la vinculación entre la creación de la GN y un proceso de militarización en el país frente a una crisis de seguridad y violencia, semejante a las de países como Colombia y Brasil. Por su parte, Miguel Ángel Suárez Romero⁵²

⁴⁷ Leonardo Núñez y Jorge Andrés Castañeda, *Los militares y la Guardia Nacional: recursos en aumento, simulación, discrecionalidad y opacidad*. Ciudad de México: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2019. Disponible en <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/09/los-militares-y-la-guardia-nacional.pdf?utm_source=site&utm_medium=button&utm_campaign=mcci>.

⁴⁸ Marco Flores, “Denuncian a Guardia Nacional por robo y lesiones”, *Zeta*, Tijuana, 14 de octubre de 2019. Disponible en <<https://zetatijuana.com/2019/10/denuncian-a-guardia-nacional-por-robo-y-lesiones/>>, consultada en abril de 2023.

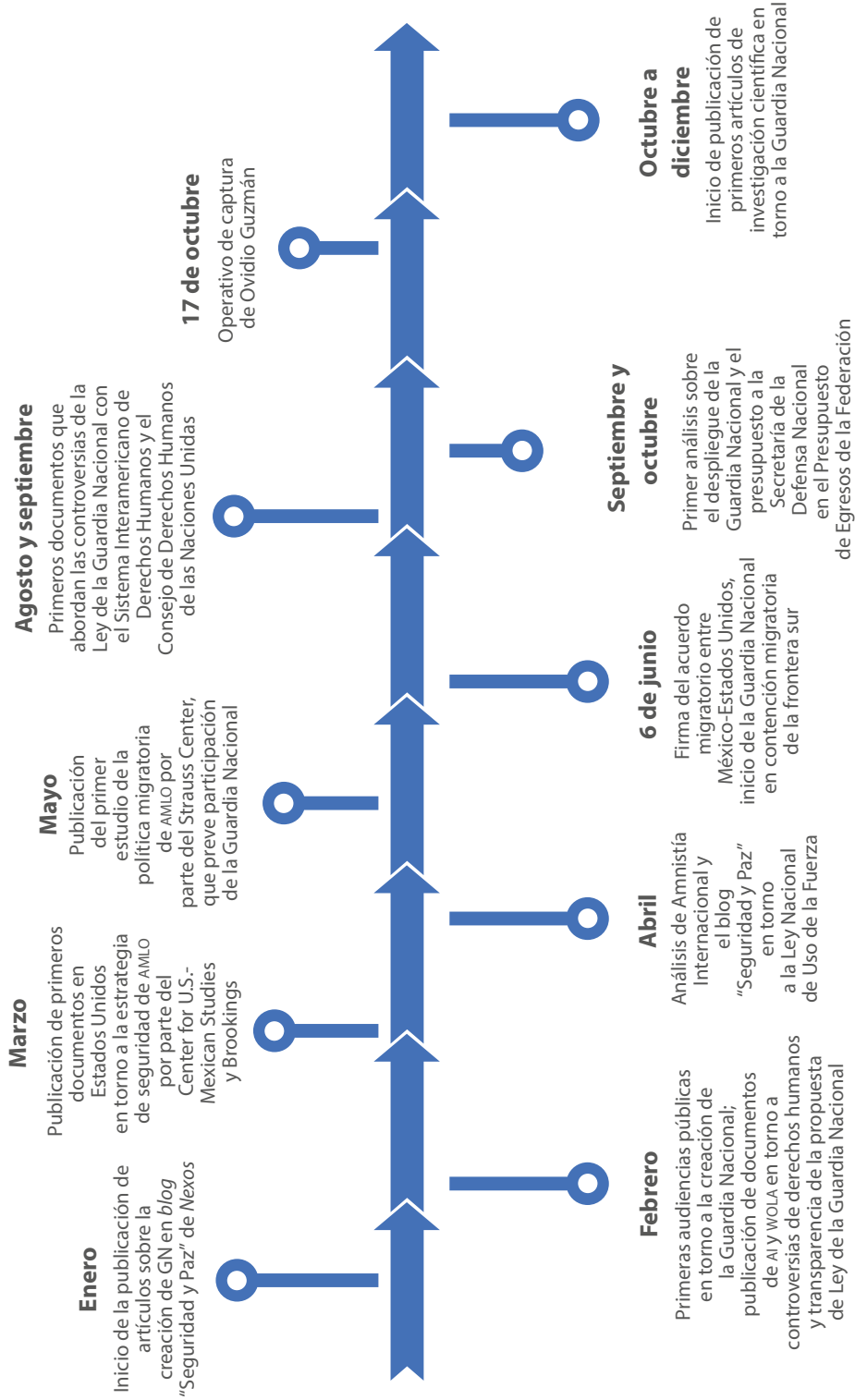
⁴⁹ Ernesto López Portillo, “Guardia Nacional: tensiones constitucionales”, *Animal Político*, Ciudad de México, 28 de febrero de 2019. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/ruta-critica/guardia-nacional-tensiones-constitucionales/>>, consultada en marzo de 2023.

⁵⁰ Ricardo Uvalle Aguilera, “Retos y perspectivas de la Guardia Nacional en México”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, nueva época, año 4, núm. 6, Ciudad de México, enero-junio de 2019. Disponible en <<https://revistaderecho.posgrado.unam.mx/index.php/rpd/article/view/96>>, consultada en junio de 2023.

⁵¹ Gerardo Hernández y Carlos Romero, “La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México”, *URVIO. Revista latinoamericana de estudios de seguridad*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), núm. 25, Quito, julio de 2019. Disponible en <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3995>>, consultada en abril de 2023.

⁵² Miguel Ángel Suárez, “La Guardia Nacional en la reforma constitucional desde la óptica del federalismo y los derechos humanos en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 69, núm. 275, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre-diciembre de 2019. Disponible en <<http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/71124>>, consultada en abril de 2023.

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DE LOS DEBATES EN TORNO A LA GUARDIA NACIONAL, 2019



Fuente: Elaboración propia.

abordó la óptica de las controversias en la delimitación de responsabilidades en materia de seguridad pública y derechos humanos que podían existir entre la GN y las instituciones de gobierno subnacional. Por último, José María Ramos-García, Carlos Barrachina-Lisón y Jimmy Ramos⁵³ analizaron los retos de la GN en relación con los intereses de Estados Unidos en el combate de la delincuencia organizada y el tránsito de migrantes indocumentados como tema de seguridad nacional. La evolución de esta discusión durante 2019 puede observarse en la figura 2.

Análisis 2020

En enero se publicó el análisis de Íñigo Guevara Moyano titulado *Mexico's National Guard: When Police Are Not Enough*.⁵⁴ El documento se centró en indicar cómo desde 1997 cada administración del gobierno federal ha tratado de remodelar las estructuras de seguridad. Del mismo modo, Guevara indica que la GN parece ser la única respuesta estatal de los líderes políticos electos democráticamente en México, quienes dependen de los militares para intentar frenar la espiral de violencia y la amenaza cotidiana que representa el crimen organizado.

Otra contribución importante es la de Marianne H. Marchand, académica de la Universidad de las Américas de Puebla, quien abordó los efectos políticos del acuerdo migratorio firmado entre el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y Donald Trump, así como sus consecuencias sociales en ambos lados de la frontera desde una perspectiva biopolítica.⁵⁵

En febrero destacó la publicación del “Cuarto informe de seguimiento de recomendaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de los derechos humanos en México”. Este documento dio seguimiento a las recomendaciones formuladas en el informe “La situación de los derechos humanos en México”, del 31 de diciembre de 2015, realizado por la misma institución. El análisis de la CIDH se centró en el proceso de creación de la GN e indicó que era importante observar cómo el gobierno de México planeaba, en un primer momento, prescindir de las FF. AA. en la realización de funciones de seguridad pública una vez que la GN desarrollara su estructura y sus capacidades y se consolidara institucionalmente.⁵⁶

⁵³ José María Ramos, Carlos Barrachina y Jimmy Ramos, “The Southern Border of Mexico: Problems and Challenges of National Security and Its Different Dimensions”, *Política, globalidad y ciudadanía*, Universidad Autónoma de Nuevo León, vol. 6, núm. 12, Monterrey, 2020. Disponible en <<https://www.redalyc.org/journal/6558/655868422006/655868422006.pdf>>.

⁵⁴ Íñigo Guevara Moyano, *Mexico's National Guard: When Police Are Not Enough*, Wilson Center-Mexico Institute, Washington, D.C., enero de 2020. Disponible en <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Mexico%27s%20National%20Guard.pdf>>.

⁵⁵ Marianne Marchand, “The Caravans of Migrants Making Their Way North: Problematising the Biopolitics of Mobilities in Mexico”, *Third World Quarterly*, vol. 42, núm. 1, 2021. Estados Unidos: Routledge, Taylor and Francis Group. Disponible en <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2020.1824579>>.

⁵⁶ CIDH, “Cuarto informe de seguimiento de recomendaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México”, Ciudad de México, 2020. Disponible en <<https://www.casade.org/index.php/biblioteca-casade-2-0/guardia-nacional/recomendaciones-y-o-controver>>.

En otra perspectiva, Ernesto López Portillo señaló la existencia de controversias entre la GN y los defensores de derechos humanos en la Casa del Migrante en Coahuila, sobre todo en lo que respecta a sus labores de contención migratoria, pero también indicó que la forma de proceder de la GN contradecía la visión que Michelle Bachelet, alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tenía de la nueva institución como una oportunidad para el desarrollo de una organización de carácter civil para combatir el crimen organizado y recuperar la paz de México.⁵⁷ Otro análisis relevante, vinculado con la estrategia de combate al crimen organizado, fue el presentado por Paloma Mendoza-Cortés, quien a través de fuentes de inteligencia y fuentes abiertas analizó las fallas del operativo de captura de Ovidio Guzmán en el que estuvieron involucradas la GN y la Sedena, instituciones que, en opinión de la autora, demostraron importantes fallas en la cooperación interagencial.⁵⁸

En marzo aparecía el tema de la falta de transparencia de la GN. Sobre este punto, López Portillo indicó que la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU se había comprometido a acompañar a la institución en la mejora de sus procesos de transparencia frente a los primeros episodios de incapacidad para brindar información sobre la forma de reclutamiento de sus miembros.⁵⁹ En otro momento, Arturo Ángel señaló el hecho de que un alto porcentaje de los miembros de la institución (80 por ciento de sus elementos y 100 por ciento de sus mandos) provenían principalmente de Sedena y de Semar.⁶⁰ En mayo, WOLA presentó uno de los primeros informes vinculados al primer año de creación de la GN, e indicó que el primer trimestre del año había sido el más violento respecto de la cifra de homicidios a pesar de la existencia de la nueva institución.⁶¹

En otro sentido, el Congressional Research Service publicó el documento *Mexico: Background and U.S. Relations*, que abordó distintos aspectos del arribo de López Obrador a la Presidencia, tales como su discurso antisistema y su particular enfoque de que la violencia y la criminalidad deben enfrentarse a través de políticas sociales.⁶² Sin embargo, puso énfasis en que, derivado del incremento en las cifras de homicidios y masacres en el país,

sias-de-organismos-internacionales-de-ddhh/804-cuarto-informe-de-seguimiento-de-recomendaciones-emitidas-por-la-cidh>.

⁵⁷ Ernesto López Portillo, “Bachelet y la Guardia del presidente”, *Animal Político*, 29 de abril de 2020. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/ruta-critica/bachelet-y-la-guardia-del-presidente/>>, consultada en diciembre de 2022.

⁵⁸ Paloma Mendoza-Cortés, “Inteligencia y contrainteligencia militar frente a fallos y desafíos. El caso de Cuiliacán, México (2019)”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, enero de 2020. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en <<https://doi.org/10.17141/urvio.26.2020.4225>>.

⁵⁹ Ernesto López Portillo, “Guardia Nacional y ONU-DH”, *Animal Político*, 13 de junio de 2019. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/analisis/autores/ruta-critica/guardia-nacional-y-onu-dh>>, consultada en diciembre de 2022.

⁶⁰ Arturo Ángel, “Opacidad, simulación y dudosa eficacia: la Guardia Nacional a un año de su creación”, *Animal Político*, 23 de abril de 2020. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2020/04/guardia-nacional-ano-creacion-simulacion/>>, consultada en diciembre de 2022.

⁶¹ Maureen Meyer, *One Year after National Guard's Creation, Mexico is Far from Demilitarizing Public Security*, 26 de mayo de 2020. Washington Office for Latin America. Disponible en <<https://www.wola.org/analysis/one-year-national-guard-mexico/>>, consultada en enero de 2023.

⁶² Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. Relations*, Washington, 2020. Disponible en <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42917/50>>.

debía retomarse el enfoque de combate al crimen organizado en el marco de la relación México-Estados Unidos. Por último, un análisis que es importante destacar es el realizado por Mariano Sánchez-Talanquer,⁶³ en el que sostiene que la creación de la GN en el gobierno de López Obrador representó una alianza con las FF. AA. y un rompimiento de los vínculos con los movimientos de derechos humanos y de víctimas del crimen que históricamente lo habían apoyado en su trayectoria hacia la Presidencia del país.

En junio, casi un año después de la entrada en operaciones de la GN, se publicó el “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”.⁶⁴ Lo anterior marcó el inicio de una serie de estudios en contra del despliegue de FF. AA. en dichas labores. Entre los más importantes se encuentran los publicados por la CMDPDH,⁶⁵ *Animal Político*,⁶⁶ Espacio OSC y Causa en Común,⁶⁷ que se enfocaron en la militarización de la seguridad pública a través del análisis de información estadística sobre la actuación de la Sedena y la GN, así como en su relación con la violencia, los homicidios y las violaciones de derechos humanos. Algunos de los puntos señalados en estos documentos son:

- a) *La actuación de las FF. AA. no es excepcional*: se indica que el acuerdo normalizaba por cinco años la participación de las FF. AA. en la seguridad pública sin especificar para qué situaciones concretas, las finalidades específicas y en qué zonas geográficas del país. Lo anterior contradecía lo plasmado en la Ley de la Guardia Nacional.
- b) *La actuación de las FF. AA. no está regulada*: se señala la falta de claridad en los mecanismos legales bajo los cuales se establece la participación de las FF. AA., con énfasis en el tema del uso de la fuerza.
- c) *La no culminación de las leyes secundarias de la GN*: se comenta el hecho de que tanto la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional del Registro de Detenciones y la Ley Nacional de Uso de la Fuerza se encontraban bajo análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por haber sido aprobadas con ambigüedades en la regulación.

⁶³ Mariano Sánchez Talanquer, “México 2019: política personalista y neoliberalismo desde la izquierda”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 40, núm. 2, junio de 2020. Santiago. Disponible en <<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000113>>.

⁶⁴ “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”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 2020. Disponible en <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0>, consultada en noviembre de 2022.

⁶⁵ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Carta alegación por militarización en México*, CMDPDH, 2020. Disponible en <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_cidh_allegacion_por_militarizacion_en_mexico.pdf>.

⁶⁶ Estefanía Vela Barba y Georgina Jiménez, “La (opacidad de la) violencia de las fuerzas de seguridad”, *Animal Político*, 27 de agosto de 2019. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/la-opacidad-de-la-violencia-de-las-fuerzas-de-seguridad/>>, consultada en noviembre de 2022.

⁶⁷ Causa en Común, “Guardia Nacional: a un año de su operación. Observatorio de la Guardia Nacional”, Causa en Común, 2020. Ciudad de México. Disponible en <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2020/06/202906_GN_versio%CC%81n-larga.pdf>.

- d) *El no establecimiento de mecanismos de fiscalización de las FF. AA.:* se plasmaron polémicas respecto de la ausencia de mecanismos para fiscalizar la actuación de las FF. AA. y la GN.
- e) *El otorgamiento de facultades a las FF. AA. en materia de seguridad pública:* particularmente para detener personas, catear domicilios, resguardar evidencia y prevenir delitos en general, lo que se considera inválido en el marco del principio de la división de poderes.
- f) *Denuncias sobre derechos humanos contra las FF. AA. y la GN:* la existencia de doscientas once quejas presentadas ante la CNDH. De esas, veintisiete correspondían a actos de detención arbitraria, diecisiete a tortura o trato cruel, y dos están relacionadas con casos de desaparición forzada.

En agosto de este año destacó la publicación del comunicado conjunto “Diagnosis of the Situation of Human Rights in Mexico and Recommendations Issued to the Mexican State and the European Union”, como parte del diálogo de alto nivel Unión Europea-México.⁶⁸ En este documento se abordó el proceso de creación de la GN y las recientes polémicas vinculadas con la institución en materia de transparencia, uso de la fuerza y respeto a los derechos humanos.

Para septiembre, Vela y Jiménez analizaron el total de enfrentamientos y episodios de aplicación de uso de la fuerza entre el 1° de enero de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2019, indicando que la Sedena participó en 4,737 enfrentamientos en todos los estados del país, excepto en Yucatán.⁶⁹ A esto se sumaban las crecientes cifras de enfrentamientos de la GN, mismos que estaban marcados por polémicas vinculadas a temas de derechos humanos.

Al finalizar el año, los análisis se centraron en el aumento de las funciones de las FF. AA. en competencias ajenas a la seguridad pública. Destacan las publicaciones de Daira Arana y Lani Anaya,⁷⁰ en el *blog* de seguridad y paz de *Nexos*, así como el texto de Lisa María Sánchez Ortega, en el que afirmó que la emergencia de salud ocasionada por el virus SARS-COV-2 y los contagios por Covid-19 aceleraron el proceso de involucramiento de los militares en tareas distintas a las de seguridad pública.⁷¹ Por último, se asienta que otro suceso importante respecto del papel de las FF. AA. fue la publicación, el 7 de diciembre, del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos”, para facultar a la Semar para el control de puertos, aduanas, comercio marítimo y comunicaciones de transportes marinos. La figura 3 es una línea de tiempo en la cual se podrán identificar las temáticas señaladas.

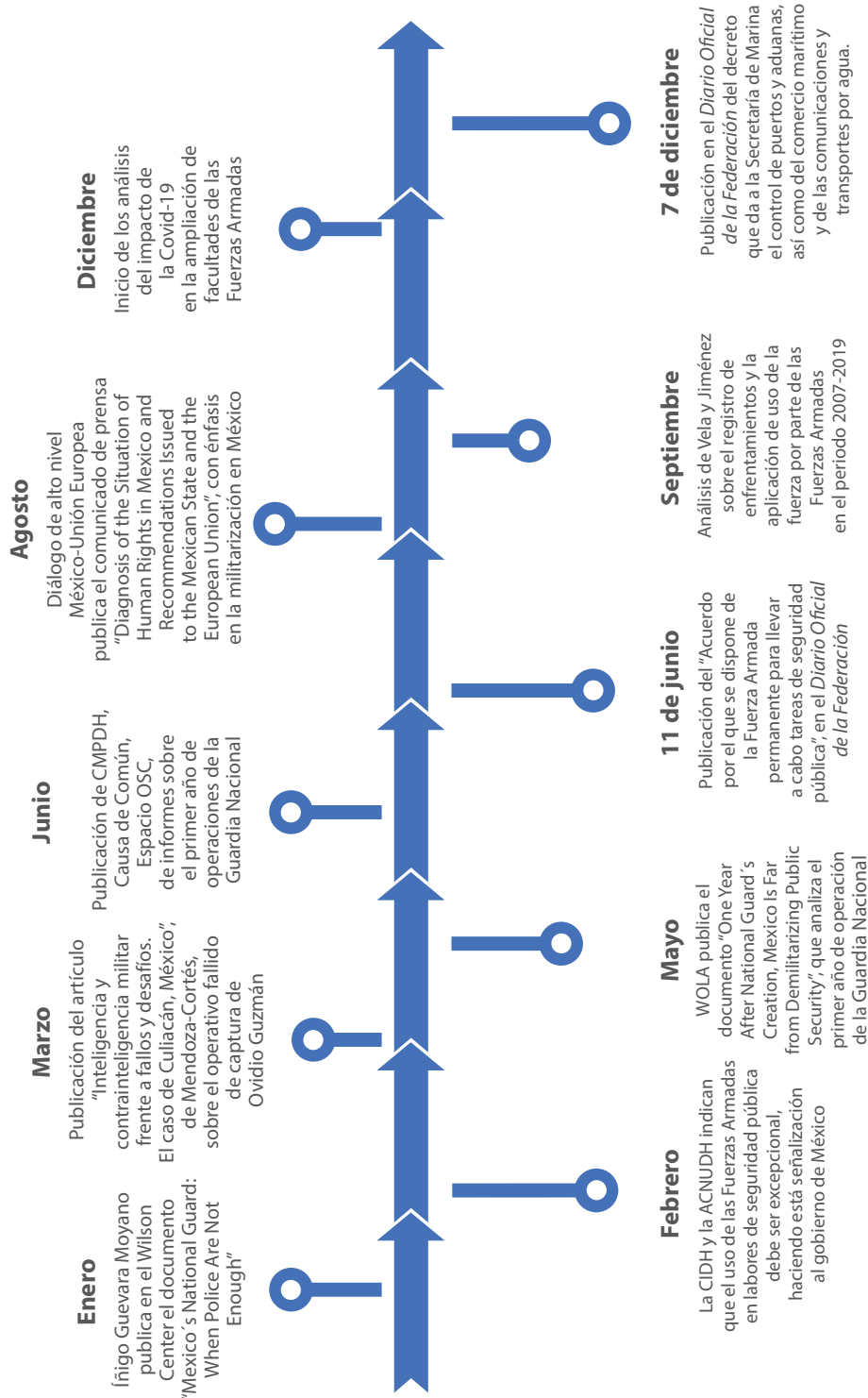
⁶⁸ European Union and Mexico High-Level Dialogue, “Diagnosis of the Situation of Human Rights in Mexico and Recommendations Issued to the Mexican State and the European Union”, European Union and Mexico High-Level Dialogue, I(dh) eas, 3 de agosto de 2020. Ciudad de México. Disponible en <<https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Diagnosis-of-the-human-rights-situation-mx-2.pdf>>.

⁶⁹ Estefanía Vela Barba y Georgina Jiménez, *op. cit.*

⁷⁰ Daira Arana y Lani Anaya, “De la militarización al militarismo”, *Nexos*, 16 de noviembre de 2020. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/de-la-militarizacion-al-militarismo/>>.

⁷¹ Lisa María Sánchez Ortega, *Paz y seguridad. El regreso de los militares a la política: militarización y pandemia en el México de 2020*, noviembre. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert. Disponible en <<http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiaayfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2020/12/Militarizacion-y-pandemia-Lisa-Sanchez-Octubre-2020.pdf>>.

FIGURA 3
EVALUACIÓN DE DEBATES EN TORNO A LA GUARDIA NACIONAL, 2020



Fuente: Elaboración propia.

Análisis 2021

El incremento de las competencias de las Fuerzas Armadas fuera de la esfera de la seguridad pública fue un tema central a inicios de 2021. En ese sentido, Frida Ibarra abre este debate con su texto “Un recuento de la transferencia de facultades a las Fuerzas Armadas” en el *blog* “Seguridad y paz” de *Nexos*,⁷² donde destaca cinco áreas en donde se han consolidado las competencias de las FF. AA., a saber:

- a) *Seguridad pública.* Destaca que desde 2006, durante la administración de Felipe Calderón, y en el gobierno de López Obrador, se ha reforzado la presencia de las FF. AA. en tareas de seguridad pública, en este último caso con la creación de la GN. Estas transformaciones se han visto acompañadas por las reformas al Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional y al Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, donde se acotaron las facultades del titular de la secretaría y se dio un mayor margen de autonomía al comandante de la GN.
- b) *Contención de la migración.* La Ley de la Guardia Nacional permitió a la institución la realización de tareas relacionadas con el control migratorio. Sin embargo, fue el acuerdo migratorio de 2019 entre México y Estados Unidos el que potencializó esta operación, que ha sido vinculada con múltiples violaciones de derechos humanos.
- c) *Control de puertos y aduanas.* Que se formalizó con la publicación en el *DOF* del decreto del 7 de diciembre de 2020 donde se otorgó a la Semar facultades que antes sólo correspondían a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT).
- d) *Atención a la emergencia sanitaria por Covid-19.* En el marco del Plan DN-III y Plan Marina. También se involucraron en la distribución y aplicación de las vacunas y en el resguardo de hospitales durante la emergencia sanitaria.

En febrero, el International Crisis Group publicó el reporte *Crime in Pieces: The Effects of Mexico's "War on Drugs"*, que criticó la estrategia de seguridad del presidente López Obrador, sobre todo en relación con su dependencia de los elementos militares para el combate al crimen organizado.⁷³ El documento establece que las estrategias de seguridad deberían seguir los siguientes criterios: I) Proteger a los residentes más vulnerables de las zonas afectadas por la violencia, abordar la corrupción y la colusión, y corregir las causas específicas del conflicto en las zonas más afectadas del país; II) Transformar la estrategia de descabezamiento de grupos del crimen organizado, que sólo promueve su crecimiento y fragmentación, lo que explica que al menos quinientos cuarenta y tres grupos armados operaron en México entre mediados de 2009 y fines de 2020, y III) Entender que la fragmentación agrava la violencia causada por la competencia entre grupos por los territorios y los recursos, debido a que abre más frentes de conflicto y genera más contendientes criminales.

⁷² Frida Ibarra, “Un recuento de la transferencia de facultades a las Fuerzas Armadas”, *Nexos*, 18 de enero de 2021. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/un-recuento-de-la-transferencia-de-facultades-a-las-fuerzas-armadas/>>.

⁷³ International Crisis Group, *Crime in Pieces: The Effects of Mexico's "War on Drugs" Explained*, International Crisis Group. Disponible en <<https://www.crisisgroup.org/content/crime-pieces-effects-mexicos-%E2%80%9Cwar-drugs%E2%80%9D-explained>>, consultada en noviembre de 2023.

Esto se relaciona con la debilidad de las instituciones de los niveles estatal y municipal, de la cual se aprovechan los grupos del crimen organizado.

Entre los enfoques innovadores, vinculados con el estudio de las Fuerzas Armadas, en marzo México Unido contra la Delincuencia (MUCD) publicó *La militarización: afectando desproporcionalmente a las mujeres en México*, de Cristina Reyes.⁷⁴ El documento analiza las agresiones a mujeres por parte de elementos de la Sedena y la Semar y las consecuencias para la seguridad pública desde un enfoque de género. En el texto se argumenta que son las mujeres quienes han sido mayoritariamente afectadas por la militarización de la seguridad pública, ya sea por violaciones a sus derechos humanos cometidas directamente por elementos de las FF. AA., o por el aumento generalizado de la violencia provocado por los enfrentamientos con grupos delincuenciales.

Para junio tomaría fuerza, en el *blog* varias veces mencionado de *Nexos*, el tema del combate al crimen organizado. En ese espacio destaca el texto de José Andrés Sumano Rodríguez, que aborda el caso específico de Sonora y analiza por qué no existe, aun con la presencia de la GN, una disminución en los homicidios y las desapariciones, ni en las renunciadas de candidatos, funcionarios públicos y policías municipales a pesar de las crecientes amenazas provenientes de la delincuencia organizada.⁷⁵

Por otro lado, Samantha Pérez-Dávila y Alejandro Pocaroba presentaron un estudio del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), realizado a través de noticias de fuentes abiertas y boletines del gobierno de coberturas nacional y regionales, publicadas entre marzo y diciembre de 2020, en donde identificaron un total de ciento treinta y cuatro notas que documentan la detención de personas presuntamente relacionadas con la delincuencia organizada.⁷⁶ El artículo muestra que las detenciones se realizaron en todo el país, excepto en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo y Nayarit, además de que en trescientos noventa y siete de los casos, la nota de prensa menciona la supuesta pertenencia de la persona detenida a un grupo delictivo específico. Un aspecto trascendental del documento consiste en mencionar que en la mayoría de las detenciones participaron instituciones estatales (76 por ciento), seguidas por las federales (36 por ciento) y, por último, las municipales (10 por ciento). Otro dato de vital importancia es que la Sedena estuvo involucrada en la detención del 24 por ciento de las personas, mientras que la Semar en el 5 por ciento y la GN estuvo relacionada con el 28 por ciento, de un total de ochocientas noventa y dos personas detenidas.

⁷⁴ Cristina Reyes, *La militarización: afectando desproporcionalmente a las mujeres en México*, México Unido contra la Delincuencia (MUCD), Ciudad de México, 2021. Disponible en <<https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/BRIEFING-2.pdf>>.

⁷⁵ José Andrés Sumano Rodríguez, “Crimen organizado y violencia en Sonora”, *Nexos*, Ciudad de México, 26 de julio de 2021. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/crimen-organizado-y-violencia-en-sonora/>>.

⁷⁶ Samantha Pérez Dávila y Alejandro Pocaroba, “El combate a la delincuencia organizada durante el último año”, *Nexos*, Ciudad de México, 27 de septiembre de 2021. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/el-combate-a-la-delincuencia-organizada-durante-el-ultimo-ano/>>.

El libro *Poder militar. La Guardia Nacional y el renovado poder castrense*,⁷⁷ editado por el Centro Pro de Derechos Humanos, es uno de los documentos más extensos y completos en torno a la institución que se analiza. En él se presentan estudios sobre las controversias constitucionales y federales de la operación de la GN, su carácter más militarista que civil, así como las polémicas en materia de derechos humanos. Por último, es importante mencionar el reportaje de prensa “La Guardia Nacional, el ‘Frankenstein’ de la seguridad en México que aspira a formar parte del Ejército”, de Almudena Barragán,⁷⁸ donde se analizan las contradicciones operativas que han existido entre la SSPC y la GN. Este análisis surgió en las vísperas del segundo aniversario de la creación de la GN, cuando el presidente anunció que buscaría su integración a la Sedena a través de una propuesta de reforma a la Ley de la Guardia Nacional que presentaría al Congreso en 2023.

Los análisis vinculados con los dos años desde la creación de la GN continuaron con la publicación de *Forging New Security Institutions: Mexico’s National Guard and the Challenges of Identity and New Nationalisms*, editado por el Baker Institute for Public Policy.⁷⁹ Algunos de los aspectos innovadores de este documento son que analiza las razones de la ausencia de una estrategia de seguridad para el combate a la delincuencia por parte de esta institución, así como el papel que ha jugado en el marco de la contención migratoria en América del Norte, además que la compara con el modelo híbrido o de policía militarizada de instituciones como la Gendarmería francesa, los *carabinieri* italianos o la Guardia Civil española.

Otro texto de suma relevancia es el libro editado por Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez, titulado *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, publicado por CASEDE y la Fundación Friedrich Ebert.⁸⁰ En él se incluyen cuatro capítulos en los que se aborda el fenómeno histórico de la militarización, el respaldo hacia las FF. AA. por parte de la población en los últimos veinte años y la desconfianza hacia las policías, los políticos y otras instituciones.

También en junio, CASEDE, en el marco del proyecto “Analizando Políticas de Seguridad Ciudadana”, publicó diez análisis estatales sobre el despliegue de la Guardia Nacional durante los años 2019-2020.⁸¹ Las entidades (Baja California, Chihuahua, Veracruz, Estado de México, Sinaloa, Jalisco, Nuevo León, Chiapas, Guanajuato y Puebla) fueron seleccionadas según la incidencia de problemáticas de seguridad pública, violencia, otros delitos, cuestiones migratorias y despliegue de elementos de la GN.

⁷⁷ Centro Pro de Derechos Humanos, *Poder militar: La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, México, Centro Miguel Agustín Pro de Derechos Humanos, 2021.

⁷⁸ Almudena Barragán, “La Guardia Nacional, el ‘Frankenstein’ de la seguridad en México que aspira a formar parte del Ejército”, *El País*, 17 de junio de 2021. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2021-06-17/la-guardia-nacional-el-frankenstein-de-la-seguridad-en-mexico-que-aspira-a-formar-parte-del-ejercito.html>>, consultada en diciembre de 2022.

⁷⁹ Richard J. Kilroy Jr., *Forging New Security Institutions: Mexico’s National Guard and the Challenges of Identity and New Nationalisms*, Center for the United States and Mexico, Rice University’s Baker Institute for Public Policy, Houston, julio de 2021. Disponible en <<https://www.bakerinstitute.org/research/forging-new-security-institutions-mexicos-national-guard-and-the-challenges-of-identity-and-new-nationalisms>>, consultada en diciembre de 2022.

⁸⁰ Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez, *op. cit.*

⁸¹ Estos análisis pueden consultarse en el portal oficial del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), en la sección “Informes Ejecutivos”. Disponible en <<https://www.casede.org/index.php/nuestro-trabajo/proyectos-actuales/analizando-politicas-de-seguridad-ciudadana>>.

La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) presentó un análisis donde declaraba la preocupación del sector privado por las funciones adicionales que se atribuyeron a las FF. AA., entre las que se encuentran: la construcción de infraestructura (Tren Maya, aeropuerto en Santa Lucía, Bancos del Bienestar); capacitación policial; apoyo y distribución de programas sociales; control de puertos y aduanas; combate al robo de hidrocarburos; control de la migración, así como la atención a la emergencia sanitaria ocasionada por Covid-19 y la distribución de vacunas.⁸² Además, indicaba que las tareas que le habían sido asignadas en materia de administración pública no sólo eran ajenas a su naturaleza, sino que debían ser temporales y subsidiarias; de no ser así se podían debilitar los procesos de consolidación de instituciones civiles que respondan al fortalecimiento de la seguridad y la justicia y que, enfatizaba, deben ser las propias de una nación democrática. En esta misma línea se encuadró el informe *Militarización en la 4T*, del Programa de Seguridad Ciudadana Ibero que, a consecuencia de la publicación del Acuerdo Presidencial del 11 de mayo de 2020, subrayó el incremento de las labores de los militares y el paulatino alejamiento de sus funciones legales.⁸³

Fuera del ámbito nacional, en agosto Robert Evan Ellis publicó el texto *Mexico: A Deepening Crisis and Strategic Challenge for the U.S.*,⁸⁴ donde establece que la cooperación México-Estados Unidos tiene altibajos debido a que actores clave del actual gobierno al más alto nivel están siendo amenazados o cooptados por los cárteles criminales y sus operaciones. De la misma manera, destaca que la colaboración en materia de seguridad entre los dos países presenta una disminución significativa, sobre todo en las áreas más sensibles en el combate a los grupos criminales que operan en el país.

En septiembre, el CIDE, a través del Programa de Políticas de Droga, Región Centro y en colaboración con MUCD, presentaron el estudio *Inventario nacional de lo militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*.⁸⁵ El documento se centró en presentar un análisis de la militarización en México más allá de la seguridad pública, que aporta evidencias puntuales acerca de los mecanismos utilizados por las FF. AA. para incidir en la vida pública. Del mismo modo, la presentación de la obra estuvo acompañada de un sitio *web* que incluye información sobre los despliegues de los militares en México.

En noviembre se publicó la obra *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*, producto de la colaboración entre CASEDE y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.⁸⁶ El *Atlas* incluye varios textos relacionados con las funciones de la GN: el

⁸² Coparmex, *Guardia Nacional: sus retos, su futuro*, Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Ciudad de México, 15 de julio de 2021. Disponible en <<https://coparmex.org.mx/guardia-nacional-sus-retos-su-futuro/>>.

⁸³ Universidad Iberoamericana, *Militarización en la 4T (2018-2020)*, Programa de Seguridad Ciudadana, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2021. Disponible en <https://seguridadviacivil.ibero.mx/wp-content/uploads/2021/03/psc-Militarizacion-4T_24-07-20.pdf>.

⁸⁴ R. Evan Ellis, *Mexico: A Deepening Crisis and Strategic Challenge for the U.S.*, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú / Strategic Studies Institute, United States Army War College, Filadelfia, agosto de 2021. Disponible en <<https://ceeep.mil.pe/wp-content/uploads/2021/08/Mexico-A-Deepening-Crisis-and-Strategic-Challenge-R-Evan-Ellis.pdf>>.

⁸⁵ Sara Velázquez *et al.*, *op. cit.*

⁸⁶ Sergio Aguayo *et al.* (eds.), *op. cit.*

primero corresponde a la reflexión realizada por José Ramón Cossío, Renato Sales Heredia y Taissia Cruz Parceró, titulada “¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?”. En el texto se emprende un análisis sobre las capacidades del Poder Judicial en el marco de las labores adjudicadas a la GN para enfrentar a la delincuencia en el país. Los autores concluyen que la estructura legal de la nación no es apta para combatir al crimen organizado. El segundo corresponde a Mónica Serrano, con el título “La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO”. El *Atlas* también incluye otros temas de relevancia en las agendas de la seguridad pública y la seguridad nacional para la GN, como la cartografía de los grupos del crimen organizado en México, la problemática del robo de combustible, el tráfico del fentanilo y la crisis de los opioides en el marco de la relación bilateral con Estados Unidos.

El año cierra con la producción de análisis vinculados a la militarización de la seguridad pública en México sustentada en el incremento del presupuesto asignado a las FF. AA. en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Este tópico toma fuerza con la publicación del informe *Los militares y la Guardia Nacional: recursos en aumento, simulación, discrecionalidad y opacidad*, por parte de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).⁸⁷ Por otro lado, hay que destacar el análisis de Mariana Campos, Lía Álvarez y Jorge Cano,⁸⁸ donde se estima que el presupuesto de 2022 para la GN era de 62.8 miles de millones de pesos (lo que representaba un incremento del 70 por ciento (26 miles de millones) en relación con lo aprobado para 2021. Al mismo tiempo, el documento muestra que las transferencias destinadas a la seguridad pública local no presentaron cambios con respecto a 2021. Y en retrospectiva, los recursos manejados por el Ejército (Sedena, Semar, GN) se incrementaron en total en un 271 por ciento (149 miles de millones de pesos) entre 2018 y 2022.

Por último, en diciembre se dieron a conocer algunos estudios vinculados con los procesos de capacitación de los elementos de la GN, con énfasis en la ampliación de capacidades y el desarrollo humano de los elementos, que fueron publicados por el Instituto Belisario Domínguez.⁸⁹ En los textos, los autores critican la carencia de conocimientos en seguridad pública y derechos humanos por parte de los miembros de la GN.⁹⁰ La figura 4 muestra una línea de tiempo en la que se podrán identificar las temáticas señaladas.

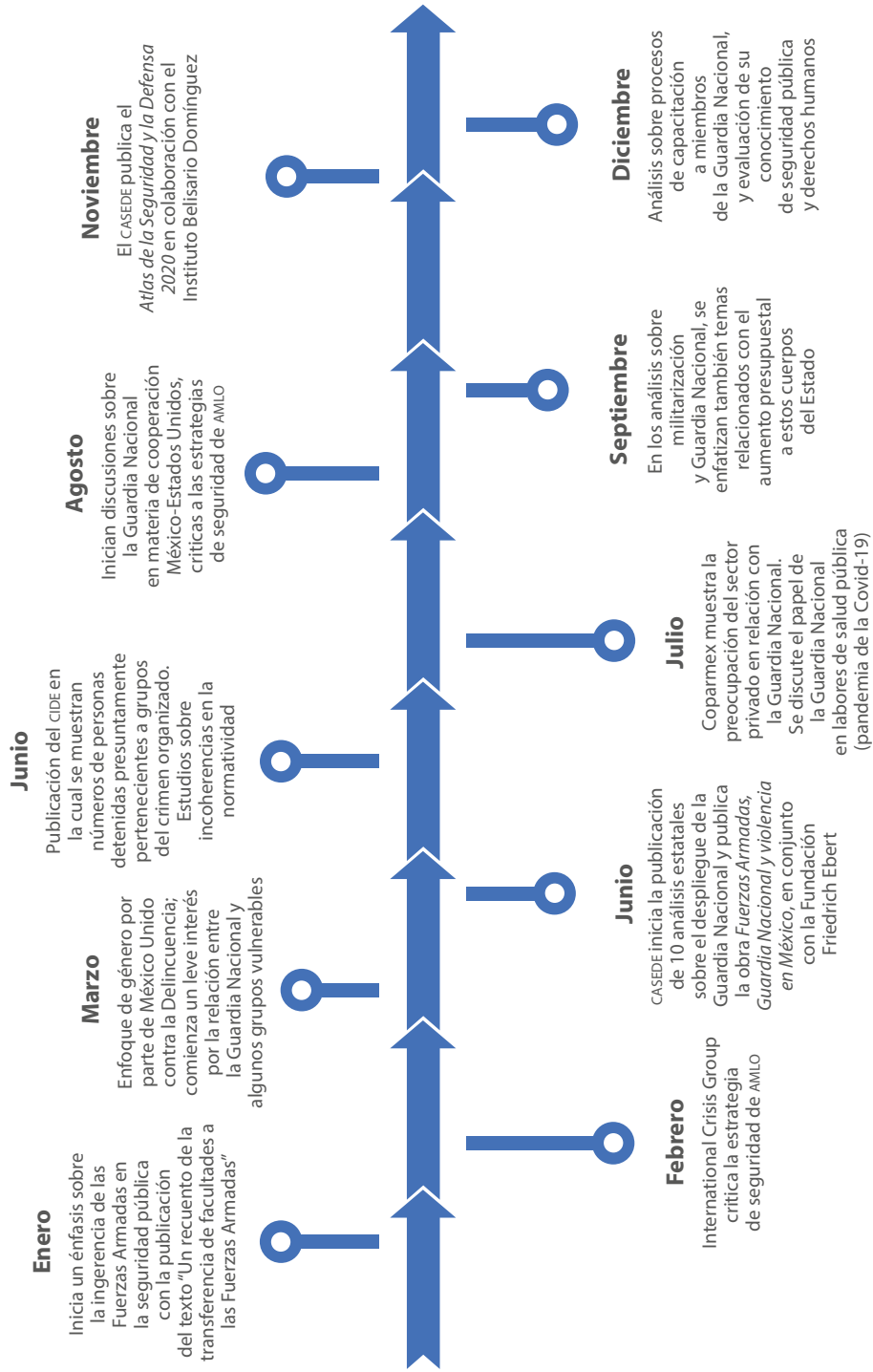
⁸⁷ Leonardo Núñez González y Jorge Andrés Castañeda, *op. cit.*

⁸⁸ Mariana Campos, Lía Álvarez y Jorge Cano, *Seguridad pública en el PEF 2022: más gasolina para la militarización*, México Evalúa, Ciudad de México, 21 de octubre de 2021. Disponible en <<https://www.mexicoevalua.org/seguridad-publica-en-el-pef-2022-mas-gasolina-para-la-militarizacion/>>, consultada en diciembre de 2022.

⁸⁹ Instituto Belisario Domínguez, *La certificación policial de los integrantes de la Guardia Nacional*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, diciembre de 2021. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5491/NE_149_Guardia%20Nacional_CUP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁹⁰ Véase también, Sandra Oriak Ortega y Martín Tamayo Ancona, “La confianza como empoderamiento del desarrollo humano en la Policía Federal de México (Guardia Nacional de México)”, *MLS Educational Research*, vol. 5, núm. 2, 2021. Disponible en <<https://www.mlsjournals.com/Educational-Research-Journal/article/view/619/1279>>, consultada en diciembre de 2022.

FIGURA 4
EVALUACIÓN DE DEBATES EN TORNO A LA GUARDIA NACIONAL 2021



Fuente: Elaboración propia.

Análisis 2022

En este año los temas principales fueron la violencia derivada de las actividades de los grupos del crimen organizado y la cuestión migratoria en el marco de la relación México-Estados Unidos. En enero se publicó el informe *2022 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, por la Oficina del Director Nacional de Inteligencia en Estados Unidos.⁹¹ En este documento se contempló un apartado sobre la migración centroamericana, su tránsito por México y los desafíos que este fenómeno impone a la seguridad nacional de Estados Unidos. Se sostiene que el rol de las instituciones de seguridad de México, principalmente el desempeñado por la GN, será un factor clave para la contención de los migrantes.

Ernesto López Portillo abordó el tema de la creciente presencia del crimen organizado, y su utilización de los vacíos y debilidades institucionales de los gobiernos estatales y municipales para ganar espacios en el contexto nacional.⁹² Enfatiza que el Estado mexicano no ha construido una estrategia activa para inhibir la delincuencia en el país, así como la creciente violencia vinculada a los grupos del narcotráfico. Sobre este punto, Ricardo Márquez Blas escribió *México: seguridad, violencia y futuro en crisis*,⁹³ publicado por el Mexico Institute del Wilson Center. El autor indica que la actuación de la GN no ha tenido un impacto en la reducción de la incidencia delictiva y la violencia del país, aun después de tres años de operación, de triplicar el tamaño de la extinta Policía Federal y de ser la institución más grande de seguridad pública en la historia del país. Por último, también es preciso destacar la cobertura que dio el periodista Jacobo García, del periódico *El País*, al operativo realizado el 8 de febrero por la Sedena, la GN y la policía estatal de Michoacán para la liberación del municipio de Aguililla después de encontrarse bajo el asedio del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) por un periodo de más de diez meses.⁹⁴

En marzo se publicó el texto *Estancamiento y regresión: México en el mundo*,⁹⁵ de la organización Signos Vitales México, en donde se analiza cómo la Ley de la Guardia Nacional ha invadido responsabilidades propias de diversos poderes y niveles de gobierno, específicamente aquellas vinculadas con la atención de delitos de los fueros federal y local ya que, actualmente, la GN puede investigar delitos, realizar investigación en materia de prevención de delitos bajo la conducción del Ministerio Público, efectuar tareas de verificación para prevenir infracciones administrativas, solicitar la georreferenciación de equipos móviles,

⁹¹ ODNI, *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, Office of the Director of National Intelligence, Washington D.C., 2022. Disponible en <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2022-Unclassified-Report.pdf>>.

⁹² Ernesto López Portillo, “El Estado, principal facilitador de la delincuencia organizada”, *Animal Político*, Ciudad de México, 10 de febrero de 2022. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/ruta-critica/el-estado-principal-facilitador-de-la-delincuencia-organizada/>>, consultada en enero de 2023.

⁹³ Ricardo Márquez Blas, *México: seguridad, violencia y futuro en crisis*, Woodrow Wilson Center for Scholars-Mexico Institute, Washington D.C., febrero de 2022. Disponible en <<https://www.wilsoncenter.org/publication/mexico-seguridad-y-futuro-en-crisis>>, consultada en enero de 2023.

⁹⁴ Jacobo García, “El Ejército se hace presente en Aguililla tras diez meses de asedio del Cártel Jalisco”, *El País*, 10 de febrero de 2022. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2022-02-11/el-ejercito-se-hace-presente-en-aguililla-tras-diez-meses-de-asedio-del-cartel-jalisco.html>>, consultada en enero de 2023.

⁹⁵ *Estancamiento y regresión: México en el mundo*, Signos Vitales. El pulso de México, México, marzo 2022. Disponible en <<https://signosvitalesmexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2022/03/Reporte-1-2022.pdf>>.

solicitar la intervención de comunicaciones, recabar información en lugares públicos, requerir y solicitar información a autoridades y personas, así como analizar y procesar información.

También se publicó el documento titulado *CNDH emite recomendación a la SSPC por violaciones graves a los DDHH de dos personas agredidas por personal de la Guardia Nacional en Chihuahua*,⁹⁶ vinculado con el episodio en que estuvo involucrada esta institución durante los acontecimientos de la presa “La Boquilla” en 2020. En dicho texto la CNDH emitió la Recomendación 52VG/2022 a la titular de la SSPC, Rosa Icela Rodríguez Velázquez, por las violaciones graves a los derechos humanos derivadas del uso ilegítimo de la fuerza por parte de personal de la GN, quienes privaron de la vida a una persona y lesionaron a otra en el municipio de Delicias, Chihuahua. A partir de un expediente de queja iniciado previamente por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua y la CNDH, se investigaron los hechos ocurridos el 8 de septiembre de 2020, cuando las víctimas acudieron, a bordo de una camioneta tipo pick-up, a las manifestaciones realizadas en la presa “La Boquilla”, ubicada en el municipio de Camargo. Con base en las evidencias recabadas, los testimonios de los propios elementos de la GN y de testigos que presenciaron la agresión, la CNDH determinó que el uso de la fuerza aplicado fue ilegítimo, no se realizó de manera gradual, toda vez que no existieron indicios de que hayan efectuado maniobras menos letales para que el vehículo disminuyera su velocidad o detuviera su marcha, con lo cual infringieron la Ley Nacional del Uso de la Fuerza.

Por último, dos documentos importantes que vieron la luz en el mes de marzo fueron: 1) el informe *Banco de experiencias para la construcción de paz en México*, del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, Institute for Integrated Transitions).⁹⁷ El reporte presenta la identificación, sistematización y balance de diez experiencias locales de contención de la violencia o la inseguridad en el país, en aras de promover la cohesión social, la garantía de derechos a las víctimas, el fortalecimiento institucional y la profundización de la democracia en el marco de la crisis de violencia que vive el país, y 2) el libro *Policía municipal y organización comunitaria: un desafío para la paz*, del Centro de Integración y Acción Social por la Paz (CIAS por la Paz).⁹⁸ En esta obra se presenta un análisis de las buenas prácticas en ocho municipios que han logrado sostener bajos índices delictivos en México, que son: Chihuahua, Chihuahua; Saltillo, Coahuila; San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y General Escobedo, en Nuevo León; Cherán y Tancítaro, en Michoacán; y Nezahualcóyotl, en el Estado de México, durante el periodo 2010-2020. Este documento busca mostrar las alternativas de fortalecimiento de las policías locales, en contraposición al fortalecimiento de las FF. AA. en las labores de seguridad pública.

En abril se publicó en *El País* el artículo “La ONU insta a México a abandonar ‘de inmediato’ la militarización de la seguridad pública”, de la periodista Constanza Lambertucci, quien retoma la recomendación que la organización internacional hizo a México después

⁹⁶ CNDH, *CNDH emite recomendación a la SSPC por violaciones graves a los DDHH de dos personas agredidas por personal de la Guardia Nacional en Chihuahua*. Comunicado DGDH/063/2022, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 2022. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-03/Com_2022_063.pdf>.

⁹⁷ IFIT, *Banco de experiencias para la construcción de paz en México*, op. cit.

⁹⁸ CIAS por la Paz, *Policía municipal y organización comunitaria: un desafío para la paz*, op. cit.

de tener conocimiento de las ciento sesenta y dos recomendaciones que la CNDH emitió a la Sedena y la Semar por violaciones a los derechos humanos y desapariciones forzadas.⁹⁹

En junio se publicó el informe *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, elaborado por el Congressional Research Service, que se centra en presentar cómo con la aprobación de la Ley de la Guardia Nacional se dio continuidad al creciente papel de los militares en las tareas de seguridad pública.¹⁰⁰ También subraya que a pesar del crecimiento de la GN (de veintisiete mil elementos en 2019 a una cifra mayor a los cien mil efectivos en 2020), no es una institución capaz de manejar la violencia de los grupos del crimen organizado.

Durante ese mismo mes se publicó el artículo “Análisis del uso de la fuerza en la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas en México (2019-2020)”,¹⁰¹ de Carlos Merino y Juan Manuel Aguilar, centrado en analizar casos de uso de la fuerza por agentes de la GN y las FF. AA. El documento consiste en una revisión de la literatura en torno al uso de la fuerza y registra los enfrentamientos con base en un análisis de fuentes abiertas de medios de prensa y la reconstrucción de tres casos que permitieron analizar y entender la manera en que se utilizó la fuerza y si se garantizó el respeto a los derechos humanos.

Causa en Común publicó en julio el documento *Guardia Nacional: tres años de definición militarista*,¹⁰² que analizó la evolución de los tres primeros años de la GN hasta julio del 2022. Un aspecto relevante de este texto es que resaltó las controversias en torno al artículo 5° transitorio de la Constitución, relativo al retiro de las FF. AA. de las tareas de seguridad pública en 2024, toda vez que el estado actual de la institución es insuficiente para cumplir con el periodo establecido por la reforma constitucional de 2019. Lo vertido en este informe fue retomado en un artículo de prensa de Surya Palacios,¹⁰³ publicado en el portal *Alto Nivel*, que demostraba que, como parte de las operaciones de la GN, los militares realizaban más de ciento ochenta y cuatro tareas que correspondían sólo a autoridades civiles. Además, señalaba que el plazo marcado para 2024 no permitiría la retirada de las FF. AA. a los cuarteles, ya que éstas continuaban asumiendo más funciones de seguridad pública que en años anteriores.

⁹⁹ Constanza Lambertucci, “La ONU insta a México a abandonar ‘de inmediato’ la militarización de la seguridad pública”, *El País*, 12 de abril de 2022. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2022-04-12/la-onu-insta-a-mexico-a-abandonar-de-inmediato-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica.html>>, consultada en enero de 2023.

¹⁰⁰ Congressional Research Service, *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, Congressional Research Service, Washington D.C., junio de 2022. Disponible en <<https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>>.

¹⁰¹ Carlos Merino Ayala y Juan Manuel Aguilar, “Análisis del uso de la fuerza en la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas en México (2019-2020)”, *Estudios en seguridad y defensa*, vol. 17, núm. 33, enero-junio de 2022. Bogotá. Disponible en <<https://doi.org/10.25062/1900-8325.299>>.

¹⁰² Causa en Común, *Guardia Nacional: tres años de definición militarista*, Causa en Común, Ciudad de México, julio de 2022. Disponible en <http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2022/07/2022.06.07_InformeGN_resumen_ejecutivo.pdf>.

¹⁰³ Surya Palacios, “Militarización de México: Guardia Nacional y Ejército hacen 184 tareas de civiles”, *Alto Nivel*, Ciudad de México, 7 de julio de 2022. Disponible en <<https://www.altonivel.com.mx/actualidad/militarizacion-de-mexico-guardia-nacional-y-ejercito-hacen-184-tareas-de-civiles/>>, consultada en diciembre de 2022.

En los hechos, la ampliación de funciones de la GN causaría controversias el 10 de julio con su llegada a la Ciudad de México, cuando la jefa de gobierno, Claudia Sheinbaum, anunció su entrada para resguardar las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro, debido a que la línea 1 suspendería su servicio en las estaciones que van de Pantitlán a Salto del Agua para entrar en un periodo de mantenimiento. La cifra de elementos desplegados en este medio de transporte fue de dos mil quinientos, quienes apoyaron en la atención y orientación a los usuarios.¹⁰⁴

Durante la segunda mitad de julio, la participación de la GN para la contención de migrantes de Centroamérica adquirieron mucha relevancia en el Senado de la República. Esto porque en la Cumbre de las Américas 2022, celebrada del 6 al 10 de junio en Los Ángeles, el gobierno de Estados Unidos solicitó a México el reforzamiento de su estrategia de contención de migrantes en las fronteras norte y sur.¹⁰⁵ El Grupo Plural del Senado propuso derogar todas las funciones de la GN en materia migratoria, ya que ocupaba el primer lugar entre las instituciones del Estado que atentan contra las garantías de las personas migrantes, seguida por el Instituto Nacional de Migración (INM) y las policías estatales.¹⁰⁶

No obstante, el debate más intenso en torno a la GN inició el 8 de agosto de 2022, cuando el presidente López Obrador anunció, durante su conferencia matutina, que emitiría un acuerdo para que los ciento diez mil elementos operativos y los doscientos sesenta cuarteles de la institución estuvieran bajo el control de la Sedena.¹⁰⁷ El presidente también declaró que esta decisión se tomaba en razón de evitar la corrupción, impedir el manejo político del cuerpo de seguridad y garantizar su permanencia en el cambio de gobierno.

Al momento de esta declaración, el gobierno de López Obrador ya había enfrentado sus primeros obstáculos por parte de la oposición para concretar las iniciativas legislativas de la bancada de Morena, partido político del presidente. Del mismo modo, a fines de agosto la oposición en el Congreso anunció una “moratoria constitucional” para bloquear sus iniciativas. A pesar de ello, el 31 de agosto Sergio Gutiérrez Luna, de Morena, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, informó que había recibido la iniciativa del presidente para que la GN fuera transferida a la estructura de la Sedena.¹⁰⁸ La propuesta presentaba modificacio-

¹⁰⁴ Karla Mora, “Guardia Nacional y Ejército apoyarán en CDMX por cierre de la L1 del Metro”, *El Sol de México*, Ciudad de México, 10 de julio de 2022. Disponible en <<https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/guardia-nacional-y-ejercito-apoyaran-en-cdmx-por-cierre-de-la-l1-del-metro-8571946.html>>, consultada en diciembre de 2022.

¹⁰⁵ Associated Press, “México refuerza despliegue contra migrantes”, 20 de julio de 2022. Disponible en <<https://www.diariolasamericas.com/america-latina/mexico-refuerza-despliegue-contra-migrantes-n4253332>>, consultada en febrero de 2023.

¹⁰⁶ Carina García, “Por falta de votos, Morena y aliados regresan a comisiones dictamen de la GN”, *Expansión*, Ciudad de México, agosto de 2022. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/congreso/2022/09/21/discusion-en-el-senado-sobre-reforma-a-guardia-nacional>>, consultada en febrero de 2023.

¹⁰⁷ *Deutsche Welle*, “AMLO militarizará por decreto la Guardia Nacional de México”, *Deutsche Welle*, 9 de agosto de 2022. Disponible en <<https://www.dw.com/es/amlo-militarizar%C3%A1-por-decreto-la-guardia-nacional-de-m%C3%A9xico/a-62749943>>, consultada en febrero de 2023.

¹⁰⁸ *Infobae*, “Consejo de Derechos Humanos de la ONU llamó al gobierno de México a revertir las reformas de la Guardia Nacional”, *Infobae*, 27 de septiembre de 2022. Disponible en <<https://www.infobae.com/america/mexico/2022/09/27/consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu-llamo-al-gobierno-de-mexico-a-revertir-las-reformas-de-la-guardia-nacional>>, consultada en enero de 2023.

nes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y a la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.

La discusión de la propuesta presidencial convocó reuniones plenarios de las distintas bancadas en el Congreso, tanto por parte de la alianza “Va por México” (Partido Acción Nacional [PAN], Partido Revolucionario Institucional [PRI] y Partido de la Revolución Democrática [PRD]), la cual se opuso a la iniciativa, como por parte de Morena, que recibió el respaldo del Partido del Trabajo (PT) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).¹⁰⁹

En el marco de este debate en la Cámara de Diputados, las discusiones se extendieron hasta la mañana del sábado 3 de septiembre, cuando en sesión ordinaria se aprobó en lo particular las reformas a la Ley de la Guardia Nacional con doscientos sesenta y cuatro votos a favor, doscientos doce en contra y una abstención.¹¹⁰ Por otra parte, también los legisladores avalaron con cuatrocientos cincuenta y un votos a favor, veintitrés en contra y una abstención las reformas a la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Ambos proyectos fueron turnados al Senado de la República.

Entre los puntos centrales que establecían el traslado a la Sedena se encontraba la anexión del artículo 13 bis a la Ley de la Guardia Nacional, el cual presentaba el siguiente texto, que fue publicado en el *DOF* el 9 de septiembre:

A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes: I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones; II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional; III. Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional.¹¹¹

La llegada del proyecto de reforma del presidente al Senado estuvo acompañada de discusiones en torno a la militarización del país. En un reportaje realizado para la BBC de Londres, el periodista Marcos González Díaz recopiló declaraciones de ONG internacionales, como Amnistía Internacional, y de organizaciones civiles, como MUCD, sobre el hecho de que este paquete de reformas implicaba militarizar la seguridad pública y aumentar el poder de las FF. AA.¹¹²

En sintonía con estos acontecimientos, el paquete legislativo fue recibido el 19 de septiembre en el Senado y atendido por las comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. La propuesta de reforma recibió el aval de dieciocho senadores afines a la iniciativa presidencial y diez se manifestaron en contra, todos de los partidos de oposición. En

¹⁰⁹ *Deutsche Welle*, *op. cit.*

¹¹⁰ *El Financiero*, “Diputados aprueban incorporación de Guardia Nacional a Sedena”, *El Financiero*, Ciudad de México, 3 de septiembre de 2022. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/09/03/diputados-aprueban-incorporacion-de-guardia-nacional-a-sedena/>>, consultada en enero de 2023.

¹¹¹ *Gaceta parlamentaria*, núm. 6101-III, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Ciudad de México, 31 de agosto de 2022. Disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/ago/20220831-III.pdf>>.

¹¹² Marcos González Díaz, “Es la ‘militarización de México’: por qué causa polémica que la Guardia Nacional pase a depender de la Secretaría de Defensa”, *BBC News*, Ciudad de México, 9 de septiembre de 2022. Disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62854552>>, consultada en febrero de 2023.

consecuencia, dicho dictamen fue enviado a la Mesa Directiva del Senado para que los ciento veintiocho senadores discutieran la minuta de cambios legales y aprobaran la permanencia de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública hasta 2028. Sin embargo, el 21 de septiembre,¹¹³ con la certeza de que no se alcanzarían los votos para la mayoría calificada, el entonces líder de la bancada de Morena, Ricardo Monreal, pospuso la votación del proyecto de reforma.

En este contexto, el presidente López Obrador externó en su conferencia del 23 de septiembre que promovería una consulta ciudadana, organizada por la Secretaría de Gobernación, para preguntar a la población en qué secretaría de Estado debía ubicarse a la GN.¹¹⁴ Estas declaraciones causaron controversias entre la comunidad académica y las organizaciones de la sociedad civil, quienes argumentaban la inconstitucionalidad de la reforma al citar el artículo 35 de la Constitución mexicana: “No podrán ser objeto de consulta popular [...] la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tendría que resolver, con anterioridad a la convocatoria que en su caso realizara el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

La propuesta presidencial de realizar la consulta popular no prosperó debido al conflicto político interno que el Ejecutivo mantenía con el Instituto Nacional Electoral (INE), pues se intentó dejarlo al margen de su realización. Además, el 27 julio ONU-DH México compartió una carta redactada por expertos independientes que hicieron un llamado al gobierno mexicano para revertir las reformas legislativas relativas a la GN, con el argumento de que dichas reformas “consolidan la militarización de la seguridad pública en México y, paulatinamente, desmantelan a la SSPC”.¹¹⁵

De esta forma, se detuvo por un tiempo la aprobación de la reforma constitucional del presidente para transferir la GN a la Sedena, aunque poco después, de forma sorpresiva, el 5 de octubre, en una alianza histórica, con ochenta y siete votos a favor, cuarenta en contra y cero abstenciones, el Senado ratificó la iniciativa de la transferencia de la institución, la cual en dicha jornada fue presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En este contexto, para evitar controversias sobre el incremento de poder e influencia de las FF. AA., Ricardo Monreal, presidente en ese momento de la Junta de Coordinación Política del Senado,¹¹⁶ aseguró que las modificaciones a la reforma de la GN realizadas en la Cámara alta se sustentan en cuatro pilares que permiten el empoderamiento del Poder Legislativo federal ante la Secretaría de la Defensa Nacional. Éstos son:

¹¹³ Carina García, *op. cit.*

¹¹⁴ Carmen Morán Breña, “México hará una consulta sobre la presencia del Ejército en las calles hasta 2028”, *El País*, Ciudad de México, 27 de septiembre de 2022. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2022-09-27/mexico-hara-una-consulta-sobre-la-presencia-del-ejercito-en-las-calles-hasta-2028.html>>, consultada en febrero de 2023.

¹¹⁵ *Infobae*, “Con una alianza insólita, el PRI y Morena aprobaron la reforma a la Guardia Nacional”, *Infobae*, Ciudad de México, 5 de octubre de 2022. Disponible en <<https://www.infobae.com/america/mexico/2022/10/05/con-una-alianza-insolita-el-pri-y-morena-aprobaron-la-reforma-a-la-guardia-nacional/>>, consultada en enero de 2023.

¹¹⁶ *Idem.*

1. Las FF. AA. estarán obligadas a presentarse en comparecencias y entregarán informes semestrales en los que demuestren sus aportaciones y resultados en tareas de seguridad y protección ciudadana. En dichos ejercicios participarán la Sedena, la Semar y la Secretaría de Gobernación.
2. Se promoverá la evaluación del desempeño del Ejército y la Marina en tareas de seguridad y protección ciudadana de manera constante mientras continúen como fuerzas permanentes del orden.
3. El Congreso de la Unión constituirá una comisión bicameral encargada de evaluar el quehacer de las FF. AA. en tareas de seguridad en México; así se ejercerá una facultad de control, del que los soldados y marinos actualmente no son objeto, con la intención de que su desempeño mejore.
4. Se contempla un plan de fortalecimiento de las policías estatales, el cual constará de adiestramiento, dotación de recursos, formación profesional y demás insumos que preparen a los cuerpos civiles lo suficiente para que en su momento puedan suplir a las FF. AA. en sus quehaceres sin que esto represente un riesgo mayor.

A pesar del triunfo que había conseguido la propuesta del presidente en el Congreso federal, aún era necesario que al menos diecisiete de los treinta y dos congresos estatales de las entidades federativas aceptaran el decreto de permanencia de las FF. AA. en labores de seguridad pública hasta 2028. En este sentido, se inició un proceso de presión a los congresos locales, principalmente en los veintiún estados que en ese momento eran gobernados por Morena.¹¹⁷

Uno de las primeras legislaturas estatales en concretar esta acción fue la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, la cual, con cuarenta y dos votos a favor, veintidós en contra y una abstención, aprobó el decreto el 18 de octubre. Finalmente, el 30 de ese mismo mes la reforma constitucional de la Ley a la Guardia Nacional obtuvo la validación de diecisiete legislaturas estatales para ser publicada en el *DOF* y así poder entrar en vigor.¹¹⁸

Dicho panorama permitía pensar en el escenario donde la GN fuera transferida a la estructura orgánica de la Sedena, y se validara la presencia de las FF. AA. en labores de seguridad pública hasta 2028, con un decreto que esperaba ser publicado en el *DOF* como máximo en noviembre. Sin embargo, el 15 de noviembre Roberto Fraga Jiménez, juez décimo de distrito en materia administrativa, concedió la suspensión provisional de un amparo promovido por la organización Causa en Común, para impugnar la reforma del 9 de septiembre,¹¹⁹ que transfería la GN a la Sedena desde la SSPC. Esta suspensión, concedida en el amparo 1845/2022,¹²⁰ tuvo los siguientes efectos:

¹¹⁷ *El Financiero*, “Ejército en las calles: ¿cuántos congresos estatales necesita la iniciativa para aprobarla?”, *El Financiero*, Ciudad de México, 18 de octubre de 2022. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2022/10/18/ejercito-en-las-calles-cuantos-congresos-estatales-necesita-la-iniciativa-para-aprobar-la/>>, consultada en enero de 2023.

¹¹⁸ *Expansión*, “Congresos de 17 estados aprueban reforma de la Guardia Nacional”, *Expansión*, Ciudad de México, 27 de octubre de 2022. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/mexico/2022/10/27/congresos-de-17-estados-aprueban-reforma-de-la-guardia-nacional-hasta-2028>>, consultada en enero de 2023.

¹¹⁹ Víctor Fuentes, “Dan nueva suspensión para no mandar GN a Sedena”, *Reforma*, Ciudad de México, 15 de noviembre de 2022. Disponible en <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/dan-nueva-suspension-para-no-mandar-gn-a-sedena/ar2504530?referer=7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a>, consultada en febrero de 2023.

¹²⁰ *Idem*.

- a) La permanencia del mando civil de la GN como cuerpo policial adscrito exclusivamente a la SSPC, conforme a la normatividad aplicable con anterioridad a la entrada en vigor del decreto reclamado.
- b) Que se detuviera la transferencia de recursos presupuestarios, financieros y materiales de la SSPC y la Semar a la Sedena.
- c) Que no operaran las nuevas atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de la Guardia Nacional brindan a la Sedena en relación con la GN.
- d) Que se paralizara el desplazamiento y/o cese de los elementos de la extinta PF en la GN.

Dicho contexto evitó que el Poder Ejecutivo pudiera publicar un decreto en el *DOF* mediante el cual se consolidara la transferencia de la GN a la Sedena. Sin embargo, la Presidencia reaccionó de forma rápida y el 18 de noviembre publicó el “Decreto por el que se reforma el artículo quinto transitorio del decreto y reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019”,¹²¹ buscándose consolidar la permanencia de las Fuerzas Armadas en las calles con posterioridad a 2024.

El 29 de noviembre, el Pleno de la SCJN validó, por mayoría de ocho votos contra tres, el acuerdo del Ejecutivo Federal que faculta a las FF. AA. para participar en tareas de seguridad hasta 2028. Ante esta resolución, diversas OSC defensoras de derechos humanos, así como varias ONG internacionales, como Amnistía Internacional México, lamentaron la decisión de la SCJN.¹²²

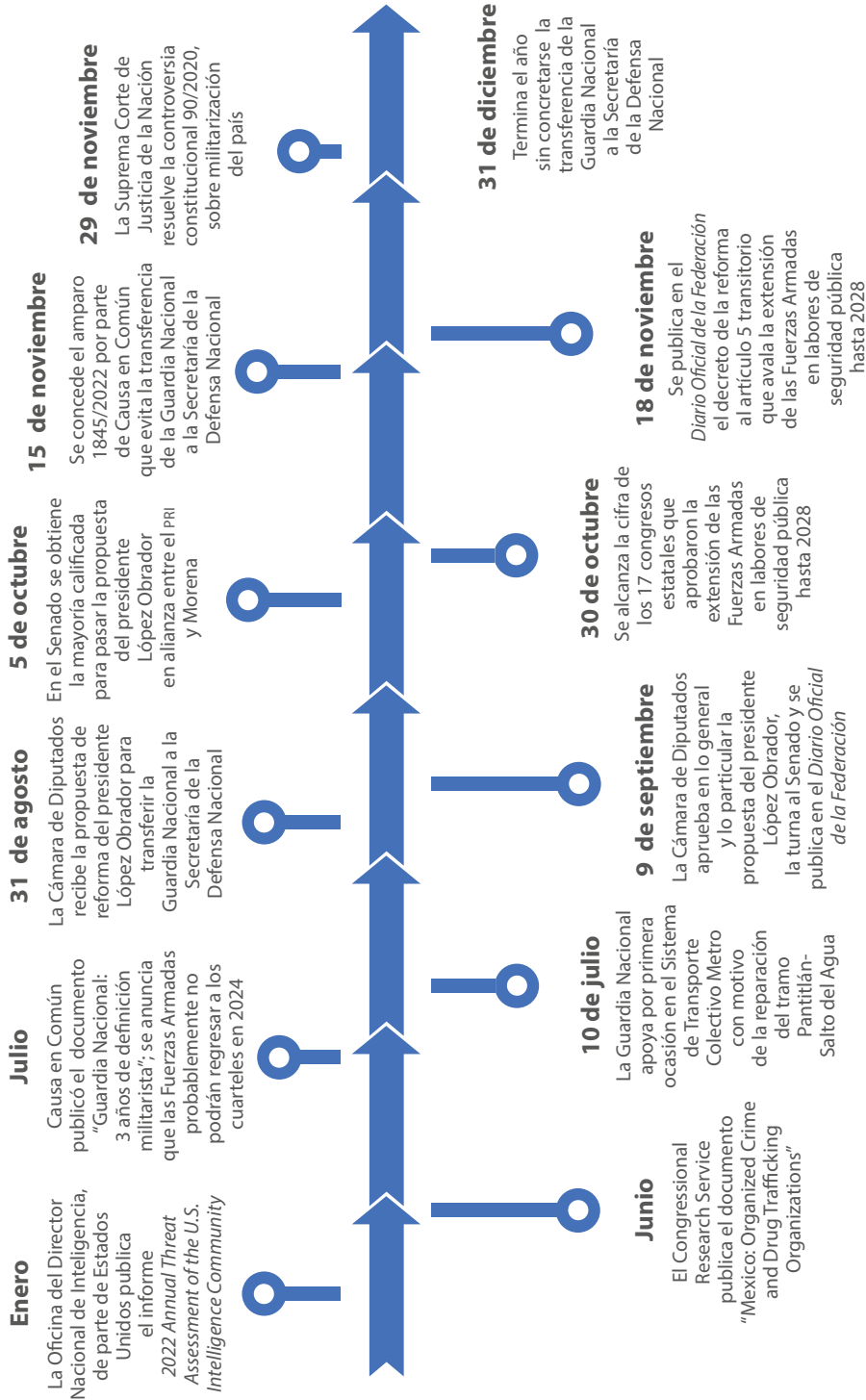
Como consecuencia de recurrentes actos de intimidación y terror por parte de grupos de la delincuencia organizada en múltiples entidades del país, la SSPC, la creación de la Fuerza Especial de Reacción e Intervención (FERI) dentro de la GN.¹²³ Se indicó que la FERI estaría facultada para ejecutar operaciones de alto impacto en funciones de seguridad pública mediante el desarrollo de actividades táctico-operativas. Además de que tendría facultades para proporcionar seguridad en situaciones especiales (reuniones de alto nivel, eventos diplomáticos, culturales y/o deportivos de carácter internacional, entre otras). El año culminó sin que se pudiera concretar formalmente el traslado de la GN a la estructura de la Sedena.

¹²¹ Presidencia de la República, “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”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 11 de mayo de 2020. Disponible en <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0>.

¹²² Guadalupe Vallejo, “SCJN valida acuerdo sobre participación de Fuerzas Armadas en seguridad pública”, *Expansión*, Ciudad de México, 29 de noviembre de 2023. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/mexico/2022/11/29/scjn-inicia-debate-sobre-permanencia-de-fuerzas-armadas-en-tareas-de-seguridad>>, consultada en marzo de 2023.

¹²³ Rivelino Rueda, “Crean fuerza especial en la Guardia Nacional para realizar operaciones de alto impacto”, *El Sol de México*, Ciudad de México, 5 de diciembre de 2022. Disponible en <<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/crean-fuerza-especial-de-reaccion-e-intervencion-de-la-guardia-nacional-9288321.html>>, consultada en marzo de 2023.

FIGURA 5
EVALUACIÓN DE DEBATES EN TORNO A LA GUARDIA NACIONAL, 2022



Fuente: Elaboración propia.

Análisis 2023

El 16 de enero, durante la conferencia mañanera el presidente López Obrador anunció que Luis Rodríguez Bucio, primer comandante general de la GN, dejaría el cargo para convertirse en el titular de la Subsecretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. En su lugar se nombró a David Córdova Campos,¹²⁴ oficial mayor en retiro de la Sedena, quien había ejercido, hasta entonces, como director técnico de Prestaciones para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En los análisis correspondientes a la GN, se retomaron los debates de 2021 vinculados con su participación en labores de seguridad pública, así como las discusiones legislativas que tuvieron lugar durante septiembre y noviembre de 2022. Por ejemplo, Víctor Hernández Ojeda abordó el decreto del *DOF* del 9 de septiembre para señalar la forma en que la GN se transformaba en la cuarta Fuerza Armada del país (junto con el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina Armada de México).¹²⁵ Por otra parte, hay que destacar la publicación de la obra *Guardia Nacional y función policial* por parte de la Dirección de Publicaciones de la Guardia Nacional. La obra que coordinó Alejandro Carlos Espinosa contó con catorce colaboraciones que abordaban los distintos ámbitos de operación de la GN, tales como prevención del delito; formación y profesionalización de sus integrantes; un diálogo jurisprudencial sobre los derechos humanos en el marco de la seguridad ciudadana y la función policial; el derecho operacional; el primer respondiente en la función policial, y el uso legítimo de la fuerza como premisa de actuación.¹²⁶ Otro texto importante es el titulado “Arbitrariedad, violencia y opacidad: las detenciones de las Fuerzas Armadas ante la Suprema Corte”, publicado de manera conjunta entre *Nexos* y el portal de periodismo de investigación *Intersecta*, en donde se abordó la resolución de la SCJN en torno a la acción de inconstitucionalidad 63/2019, relacionada con la Ley Nacional del Registro de Detenciones.¹²⁷

En relación con el tema de la extensión de facultades de las FF. AA. destacó un reportaje de la periodista Ave Velázquez,¹²⁸ en el portal digital *Animal Político*, en el que describe cómo durante el sexenio de López Obrador fueron asignadas nuevas funciones a los mili-

¹²⁴ Daniel Alonso Viña, “López Obrador nombra al militar Luis Rodríguez Bucio como subsecretario de Seguridad Ciudadana”, *El País*, Ciudad de México, 16 de enero de 2022. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2023-01-16/lopez-obrador-nombra-al-militar-luis-rodriguez-bucio-como-subsecretario-de-seguridad-ciudadana.html>>, consultada en marzo de 2023.

¹²⁵ Víctor Hernández Ojeda, “Derecho de la seguridad nacional: apuntes sobre la Guardia Nacional”, *Nexos*, Ciudad de México, 31 de enero de 2023. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/derecho-de-la-seguridad-nacional-apuntes-sobre-la-guardia-nacional/>>.

¹²⁶ Alejandro Carlos Espinosa (coord.), *Guardia Nacional y función policial*, Guardia Nacional, Ciudad de México, 2023. Disponible en <<https://www.gob.mx/guardianacional/documentos/guardia-nacional-y-funcion-policial>>, consultada en abril de 2023.

¹²⁷ Estefanía Vela Barba, Regina I. Medina, Adriana E. Ortega y María Fernanda Torres, “Arbitrariedad, violencia y opacidad: las detenciones de las Fuerzas Armadas ante la Suprema Corte”, *Nexos*, Ciudad de México, 23 de enero de 2023. Disponible en <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/arbitrariedad-violencia-y-opacidad-las-detenciones-de-las-fuerzas-armadas-ante-la-suprema-corte/>>.

¹²⁸ Ave Velázquez, “AMLO dice que militarización es una ‘cantaleta’, pero su gobierno ha transferido al menos 80 funciones civiles a Fuerzas Armadas”, *Animal Político*, Ciudad de México, 25 de enero de 2023. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/militarizacion-amlo-cantaleta-funciones-fuerzas-armadas>>, consultada en marzo de 2023.

tares, tales como la distribución de combustibles y fertilizantes; la vigilancia de fronteras; las detenciones de migrantes; el control de puertos y aduanas; la distribución y aplicación de vacunas; la administración del complejo turístico de Islas Marías, y la construcción y operación de obras como el tren maya y el aeropuerto “Felipe Ángeles”. La periodista señala que al menos ochenta tareas que debieron ser de responsabilidad civil fueron asignadas a la GN, entre las que se encuentran el resguardo de las estaciones migratorias y la inspección de documentos migratorios; destaca que esas funciones antes eran de competencia exclusiva del INM.

Sobre la ampliación de funciones de la GN, el 12 de enero, en su conferencia de prensa matutina, el presidente López Obrador y la jefa de gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, anunciaron que, a partir de ese día, serían desplegados seis mil sesenta elementos de la GN en el Metro de la ciudad.¹²⁹ La decisión se tomó para atender una serie de sucesos y accidentes inusuales que se habían suscitado en este medio de transporte en las líneas 3, 6 y 7. En conferencia de prensa, la jefa de gobierno expresó que los elementos realizarían tareas de vigilancia con el objetivo de resguardar la seguridad de las y los usuarios del Sistema de Transporte Colectivo.

A pesar del despliegue realizado para reforzar la seguridad, el 20 de enero de 2023 se convocó a una marcha en la Ciudad de México¹³⁰ bajo las consignas: “No a la militarización del Metro”, “Transporte público digno y seguro”, “#MovilidadSinMiedo”, “Exijo mi derecho a un transporte seguro”, “Justicia para Adri”, en contra de la presencia de la GN en las instalaciones del Metro, y sus organizadores aseguraban no entender cómo dicho despliegue podría disminuir la incidencia de accidentes en la infraestructura de este medio de transporte. La participación de la GN se extendió por dos meses, hasta que la jefa de gobierno ordenó que a partir del 2 de abril iniciara su retiro paulatino.¹³¹

En febrero, Haydeé Gómez Avilez y Regina Isabel Medina Rosales presentaron el análisis “La frontera en expansión de las Fuerzas Armadas”, en el *blog* “Seguridad y paz” de la revista *Nexos*, en donde señalaban que la SCJN tenía que atender al menos diez casos pendientes de resolución que involucran el tema de la militarización en México.¹³² Por otra parte, insistieron en que este proceso de militarización ha sido impulsado por los poderes Ejecutivo y Legislativo, principalmente, los cuales han sido los responsables directos del incremento en el número de facultades de las FF. AA. Debido a lo anterior, el Poder Judicial emergía como el único freno

¹²⁹ Sharenii Guzmán, “La Guardia Nacional ‘aborda’ el Metro de la CDMX entre opiniones encontradas”, *Animal Político*, Ciudad de México, 13 de enero de 2023. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/seguridad/guardia-nacional-metro-cdmx-opiniones>>, consultada en marzo de 2023.

¹³⁰ Gabriela Espinosa y Lucy Sanabria, “Así se vivió la marcha por una movilidad segura en el Metro de la CDMX”, *Sopitas*, Ciudad de México, 20 de enero de 2023. Disponible en <<https://www.sopitas.com/noticias/movilidad-marcha-seguridad-metro-ciudad-mexico/>>, consultada en marzo de 2023.

¹³¹ Marco Antonio Martínez, “Metro CDMX y la Guardia Nacional: se acabó el operativo”, *La silla rota*, Ciudad de México, 28 de marzo de 2023. Disponible en <<https://lasillarota.com/metropoli/2023/3/28/metro-cdmx-la-guardia-nacional-se-acabo-el-operativo-420541.html>>, consultada en abril de 2023.

¹³² Haydeé Gómez Avilez y Regina Isabel Medina Rosales, “La frontera en expansión de las Fuerzas Armadas”, *Nexos*, Ciudad de México, 1° de febrero de 2023. Disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=71289>>.

contra una política que no resolvía el problema de la inseguridad, permitía el recrudecimiento de la violencia y debilitaba el sistema democrático. Dicho documento también señala que a las FF. AA. les han sido asignadas ciento veintisiete tareas que formalmente eran realizadas por instituciones federales civiles, así como otras cien que eran de la competencia de los gobiernos estatales.

Es importante mencionar que a finales de febrero se publicó el *Atlas de la seguridad del Estado de México 2022*.¹³³ Se trata de una colaboración entre el CASEDE, la Universidad Mexiquense de Seguridad y la Secretaría de Seguridad del Estado de México, en donde se presentaron dieciocho análisis que abordan cuestiones de seguridad pública en el ámbito estatal. El texto incluye el artículo de Keyla Vargas Rojas titulado “Análisis territorial de la Guardia Nacional en el Estado de México, 2019-2022”, que registra el despliegue de la institución en esa entidad federativa durante sus primeros cuatro años de operación.

En el mes de marzo, el secretario de la Defensa Nacional informó que el Ejército cedería cien instalaciones a la GN con el objetivo de mejorar la operatividad de ese cuerpo de seguridad y detalló que ingenieros militares construirán ciento cuarenta y seis adicionales a partir de julio de 2023, para llegar a la meta de quinientas noventa y cuatro infraestructuras de la GN.¹³⁴

Derivado de la reunión de alto nivel entre los gobiernos de México y Estados Unidos, organizada por el presidente López Obrador en Palacio Nacional, ambas delegaciones acordaron lanzar la segunda fase del Entendimiento Bicentenario para aumentar la cooperación binacional para combatir al crimen organizado transnacional, la producción ilícita de fentanilo y el tráfico de armas y municiones de alto calibre hacia México. En consecuencia, el viernes 10 de marzo Rosa Icela Rodríguez fue designada como la comisionada especial de la lucha contra el tráfico de fentanilo en México.¹³⁵ A pesar de este anuncio, no se dieron pormenores de cómo se profundizaría la colaboración entre las autoridades de ambos países, así como el papel que jugarían la GN y las Fuerzas Armadas en esta política bilateral de cooperación.

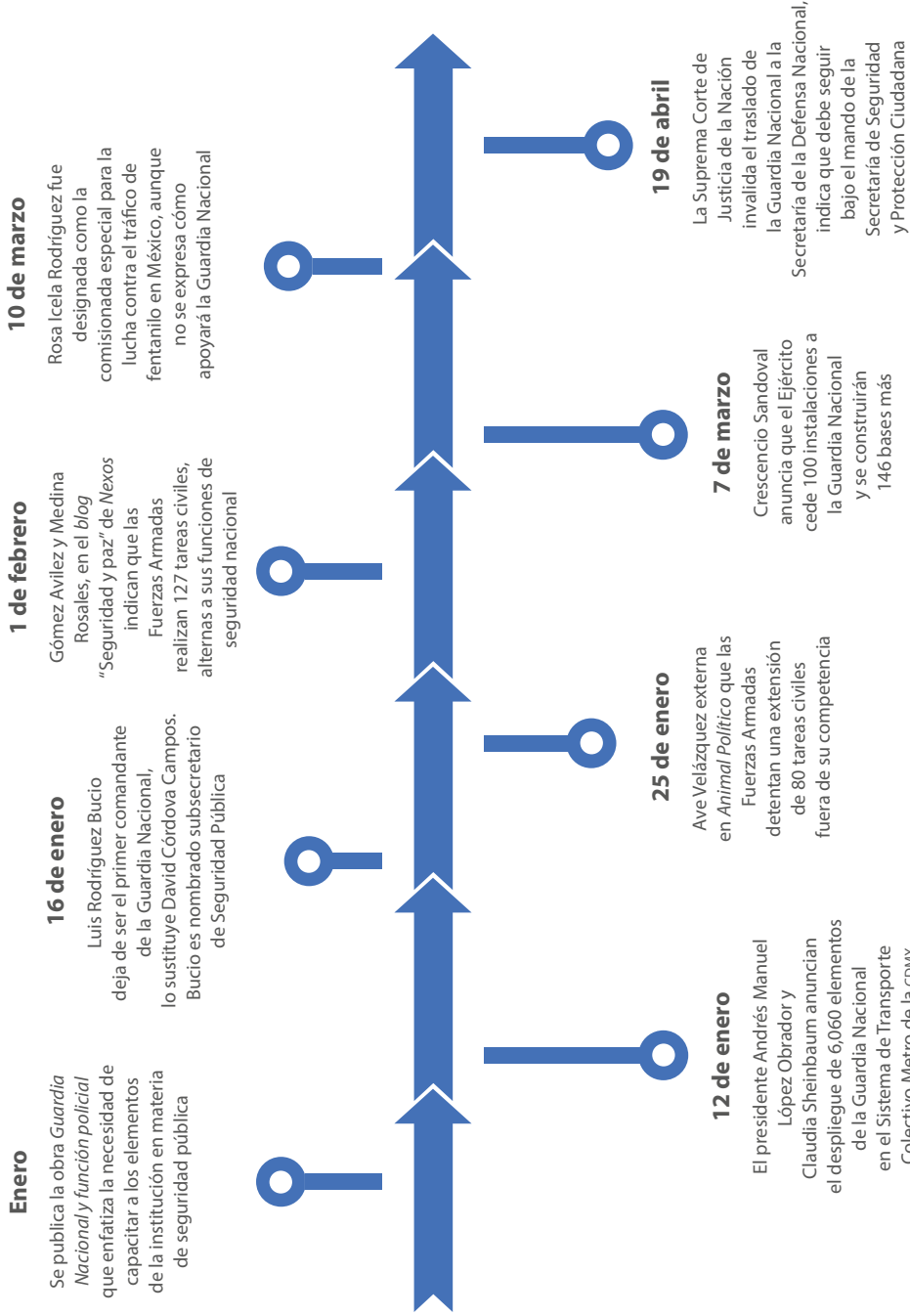
El último acontecimiento de este análisis, ocurrió el 19 de abril de 2023, cuando la SCJN invalidó el traslado de la GN a la Sedena por considerarlo contrario a los preceptos constitucionales, con lo cual se indicó que el cuerpo debía seguir dependiendo íntegramente de la SSPC.

¹³³ Rodrigo S. Martínez-Celis Wogau, Raúl Benítez Manaut y Tatiana Alcázar, *op. cit.*

¹³⁴ Pedro Villa y Caña, “Ejército cede 100 instalaciones a la Guardia Nacional; se construirán 146 bases más: Sedena”, *El Universal*, Ciudad de México, 7 de marzo de 2023. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ejercito-cede-100-instalaciones-a-guardia-nacional-se-construiran-146-bases-mas-sedena>>, consultada en abril de 2023.

¹³⁵ Laura Olivares y Emir Poy, “Rosa Icela Rodríguez, zar contra el fentanilo”, *La Jornada*, Ciudad de México, 11 de marzo de 2023. Disponible en <<https://issuu.com/lajornadaonline/docs/diario11032023>>, consultada en abril de 2023.

FIGURA 6
EVALUACIÓN DE LOS DEBATES EN TORNO A LA GUARDIA NACIONAL, 2023



Fuente: Elaboración propia.

Análisis bibliométrico de los documentos (2019-2023)

De la revisión exhaustiva de los documentos se detectó un total de doscientos correspondientes al periodo 2019-2023. En relación con la evolución de las discusiones y debates vinculados con el proceso de creación y consolidación de la GN se creó un esquema de clasificación que estableció diez grandes temas para permitir el análisis:

1. Controversias y recomendaciones de uso de la fuerza y derechos humanos.
2. Reducción de la violencia y combate al crimen organizado.
3. Guardia Nacional y Fuerzas Armadas en el marco de la relación México-Estados Unidos.
4. Resguardo del orden constitucional y equilibrio de poderes.
5. Guardia Nacional, Fuerzas Armadas y contención migratoria.
6. Recomendaciones y/o controversias de organismos internacionales de derechos humanos.
7. Militarización y/o extensión de las facultades de las Fuerzas Armadas.
8. Críticas y/o perspectivas desde el enfoque de seguridad ciudadana, fortalecimiento del tejido social y rol de las policías locales.
9. Transparencia y rendición de cuentas en las Fuerzas Armadas.
10. Capacitación y evaluación de los elementos de la Guardia Nacional.

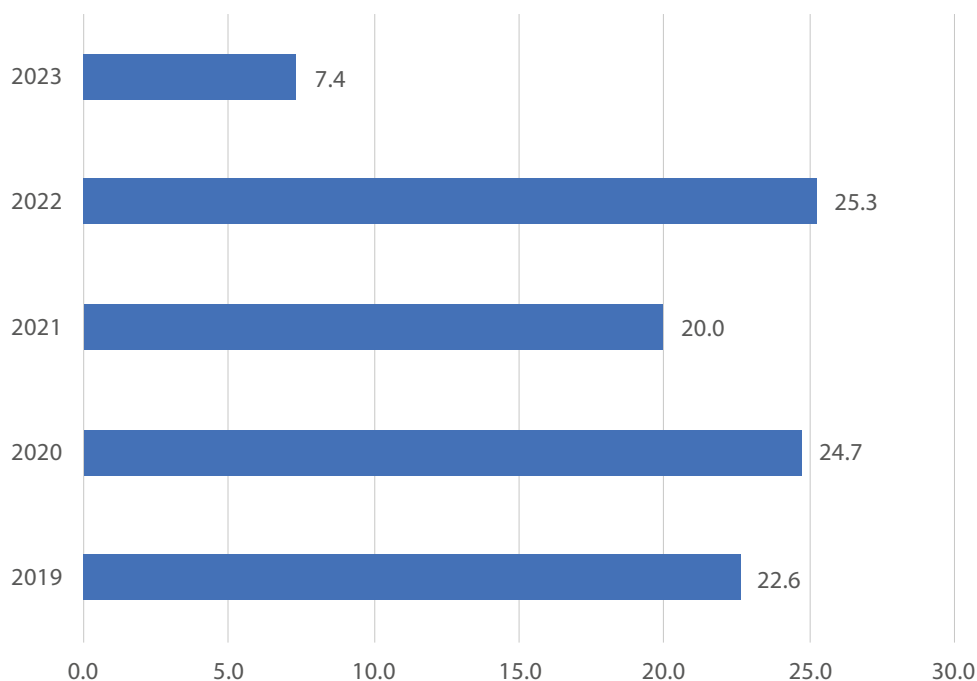
A partir de esta clasificación, y con base en la forma en la que se sistematizó la información, se procedió a dividir el análisis de metadatos sobre la producción documental en torno a la GN en el periodo 2019-2023 en cinco diferentes partes:

- I. Porcentaje de documentos publicados en el periodo.* Con base en la sistematización del total de documentos que se publicaron desde enero de 2019 hasta mayo de 2023 y en la que se contemplaron cuatro años completos (2019, 2020, 2021 y 2022), pues para 2023 sólo se tomaron en cuenta los textos aparecidos entre enero y mayo.
- II. Total de documentos publicados en el periodo.* Muestra en qué meses de esos años se generó el mayor número de publicaciones y presenta algunas deducciones en torno a por qué dichos meses presentan ese nivel de producción.
- III. Principales temáticas de los documentos publicados.* Estas temáticas se relacionan con las diez clasificaciones ya señaladas.
- IV. Las diez instituciones con más documentos generados en el periodo.* Presenta a las entidades públicas, privadas y sociales y/o medios de comunicación que generaron una mayor cantidad de documentos sobre la GN en el periodo.
- V. Los diez principales tipos de documentos sobre la GN en el periodo.* Muestra las principales modalidades documentales que se utilizaron para difundir los resultados y hallazgos de los estudios sobre la GN y sobre su evolución y desarrollo: análisis académicos, artículos de difusión, opinión y/o prensa, *blogs* virtuales, informes de OSC, ONG y organismos internacionales, documentos de análisis (*facts sheets*), comunicados de prensa, reportajes de periodismo de investigación, informes institucionales, libros y *policy briefs*.

Una vez explicada esta información, se procede a presentar el primer análisis de metadatos, relacionado con el porcentaje de documentos sobre la GN que fueron publicados de 2019 a mayo de 2023. En este rubro se identificó que el año con más producción de informes, reportajes, artículos científicos y/o artículos de difusión o prensa fue 2022, que concentró el 25.3 por ciento de los documentos identificados. Esto parece estar estrechamente relacionado con el objetivo del presidente López Obrador (31 de agosto de 2022) de transferir la estructura orgánica y el mando de la GN a la Sedena.

En segunda posición está 2020, con el 24.7 por ciento de los documentos, y en tercera 2019, con el 22.6 por ciento. Por último, tómesese en cuenta que 2023 está incompleto, pues el cierre de esta investigación se fijó en abril de ese año. Finalmente, el ciclo anual con menor registro de documentos, si consideramos años completos, sería 2021, con tan sólo el 20 por ciento del total.

FIGURA 7
PORCENTAJE DE DOCUMENTOS EN TORNO A LA GUARDIA NACIONAL
PUBLICADOS EN EL PERIODO 2019-2023



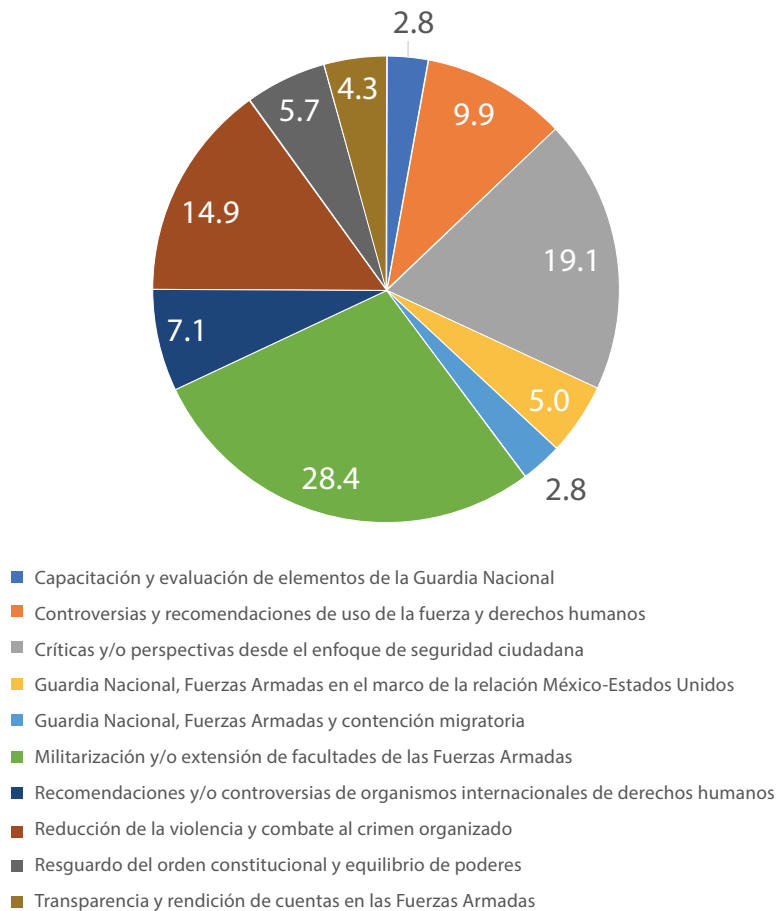
Fuente: Elaboración propia.

El segundo análisis se vincula con la cantidad de documentos editados según el mes de aparición para el periodo 2019-2023. Se encontró que junio, precisamente el mes en que se conmemora el aniversario de la GN, que se celebra el día 30, fue el que más concentró publicaciones, con el 13.3 por ciento. En segunda instancia se encuentran febrero y marzo, con el 11.5 y el 10.3 por ciento, respectivamente. Esto parece vincularse con el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, así como muchos medios de comunicación y algunos organismos internacionales, normalmente hacen un análisis del

tema al iniciar cada año, cuando ya disponen de un panorama completo de los sucesos que acontecieron en torno a la institución en el año inmediato anterior. Finalmente, el resto de los meses concentran una cantidad de publicaciones que se encuentra por debajo del 10 por ciento, en un rango que oscila entre el 5.5 y el 8.6 por ciento de todos los documentos.

En el tercer análisis de metadatos se identificó que, durante el periodo 2019-2023, la militarización y/o extensión de las facultades de las FF. AA. fue el asunto principal sobre el que se generó información, ya que fue el tema central en el 28.4 por ciento de los textos. Este porcentaje parece estar relacionado con el activismo de las OSC, las ONG, los organismos internacionales y algunos medios de la prensa escrita, como el *blog* “Seguridad y paz” de la revista *Nexos*, los cuales se enfocan con mucha insistencia en las características y las consecuencias del incremento de funciones que ha experimentado la GN, desde el momento de su creación hasta el decreto para la prolongación del periodo de participación de las FF. AA. en labores de seguridad pública, que se amplió hasta 2028.

FIGURA 8
PRINCIPALES TEMÁTICAS DE LOS DOCUMENTOS EN TORNO
A LA GUARDIA NACIONAL PUBLICADOS EN EL PERIODO 2019-2023
(PORCENTAJE)



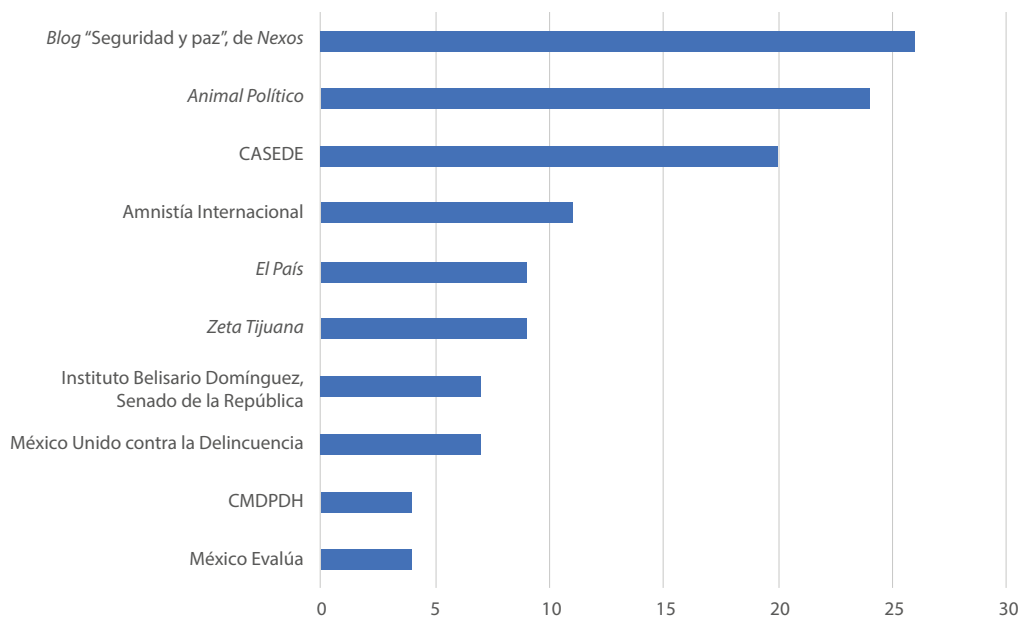
Fuente: Elaboración propia.

En segunda posición se encuentran los documentos clasificados en la categoría “Críticas y/o perspectivas desde el enfoque de la seguridad ciudadana”, con el 19.1 por ciento. En tercer lugar está el tema “Reducción de la violencia y combate al crimen organizado”, con el 14.9 por ciento. El cuarto sitio lo ocupa el rubro “Controversias y recomendaciones del uso de la fuerza y derechos humanos”, con el 9.9 por ciento. Las categorías que menos publicaciones generaron fueron: “Transparencia y rendición de cuentas en las Fuerzas Armadas”, “Capacitación y evaluación de los elementos de la institución” y “Guardia Nacional, Fuerzas Armadas y contención migratoria”.

El cuarto tipo de análisis sobre metadatos corresponde a la intención de conocer los diez principales medios/instituciones que produjeron documentos concernientes a los debates sobre la GN durante el periodo 2019-2023. La lista es liderada por el *blog* “Seguridad y paz” de *Nexos*, con veintiséis publicaciones (el 12.6 por ciento del conjunto de documentos identificados); en la segunda posición está *Animal Político*, con veinticuatro (el 12.2 por ciento); en la tercera posición CASEDE, con veinte documentos (el 10 por ciento), y en el cuarto tenemos a Amnistía Internacional, con once publicaciones (el 5.3 por ciento).

Se agregan a esta lista el diario español *El País* y el semanario *Zeta*, de Tijuana, con nueve documentos, respectivamente; el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y México Unido contra la Delincuencia, con siete cada uno, así como México Evalúa y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), con cuatro por cada institución.

FIGURA 9
MEDIOS / INSTITUCIONES CON MÁS DOCUMENTOS SOBRE LA GUARDIA NACIONAL
GENERADOS EN EL PERIODO 2019-2023



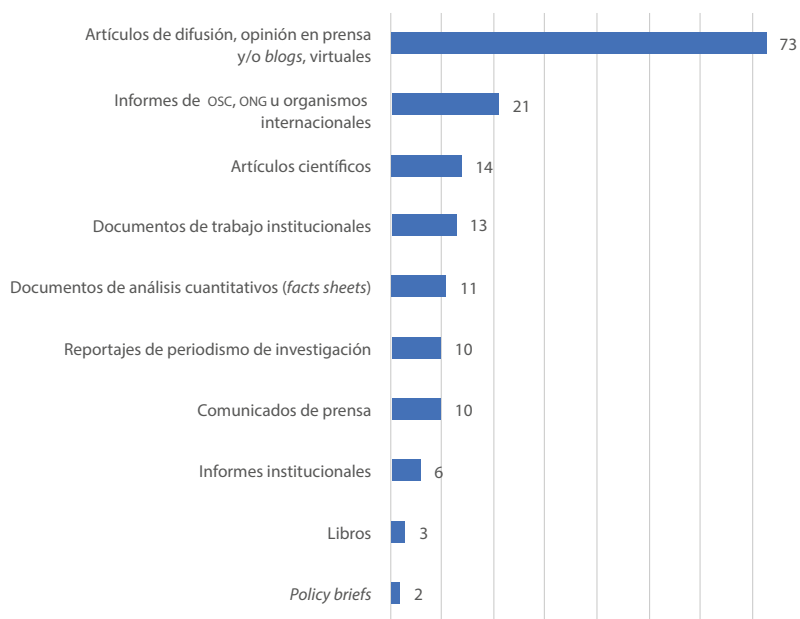
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el quinto y último análisis realizado a partir de los metadatos recabados muestra que la principal modalidad de los textos producidos en el periodo fueron los artículos de opinión, en prensa y/o *blog* virtual, con un total de setenta y tres registros, que representan el 38.42 por ciento del conjunto. No obstante, es importante mencionar que este tipo de documentos responden a las coyunturas políticas que se presentaron en las distintas fases del despliegue operativo de la GN, por lo que son publicaciones breves que abordan un tema concreto de la agenda pública. En esta modalidad destacan los publicados por medios como *Animal Político* o el *blog* “Seguridad y paz” de *Nexos*.

En segunda posición, con veintiún casos, que representan el 11.05 por ciento de lo publicado en la materia, están los informes de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales que abordaron como tema central a la GN. Es importante mencionar que en esta modalidad de análisis los temas centrales fueron los roles de la GN y su vínculo con la militarización, la asignación de presupuestos gubernamentales a ese mismo proceso y el estudio de casos estatales. Este tipo de documentos tienen una extensión más amplia y mayor profundidad de análisis, lo cual explica que no sean tan recurrentes como las fuentes de prensa o coyuntura. El CASEDE, Causa en Común, Amnistía Internacional y el Mexico Institute del Wilson Center son los principales exponentes de este tipo de aportaciones.

En el tercer lugar se encuentra la modalidad de artículo científico, con catorce casos (el 7.3 por ciento); seguida en el cuarto por los informes de trabajo institucionales, con trece (el 6.8 por ciento) y en quinto por los documentos de análisis cuantitativo (*facts sheets*) con once (el 5.7 por ciento). El resto de las modalidades de presentación tienen diez o menos registros cada una, lo que representa una proporción de menos del 5.2 por ciento en cada caso.

FIGURA 10
PRINCIPALES TIPOS DE DOCUMENTOS SOBRE LA GUARDIA NACIONAL
GENERADOS EN EL PERIODO 2019-2023



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La construcción y la evolución de la GN como una política de Estado, junto con la edificación de una institución para atender las problemáticas de seguridad pública y de violencia en México, es un proceso que no ha estado exento de polémicas y transformaciones. El debate inició en la campaña presidencial de López Obrador en 2018, cuando manejó la posibilidad de regresar las FF. AA. a los cuarteles y optar por vías civiles para atender la inseguridad en México. Desde esta postura se transitó al acercamiento del presidente con el Ejército, la extensión de las facultades de las instituciones castrenses y su presencia en las calles prevista hasta 2028.

En la consolidación del México democrático, que inició a fines de los ochenta del siglo XX, no existieron debates importantes sobre el rol de las FF. AA. y sus funciones en materia de defensa, seguridad pública, inteligencia o combate al narcotráfico debido a que el crimen organizado todavía no representaba un desafío para las instituciones de seguridad del país. Este problema se profundizó en la primera década del siglo XXI, particularmente en 2006, cuando se empezó a hablar de utilizar a las FF. AA. en la contención del avance de las organizaciones de la delincuencia organizada. El gobierno del presidente Felipe Calderón, con el apoyo de Estados Unidos, instauró la “guerra contra el narcotráfico” en 2007, por lo que comenzó a fortalecerse el papel de las FF. AA. en tareas de inteligencia y seguridad pública en los tres niveles de gobierno, sin pasar antes por un profundo debate político y legislativo.

Esta primera etapa en la militarización de la seguridad no logró evitar el incremento de los homicidios en el país, los cuales pasaron de ocho por cada cien mil habitantes en 2007, a más de treinta por cien mil habitantes en 2023. Con la llegada al poder del presidente López Obrador se amplió el espectro de la militarización hacia áreas que anteriormente habían sido gestionadas por autoridades civiles. Este proceso es el que se consigna en la mayoría de los reportes sobre la GN que se analizan en el presente documento. De esta manera, la GN —institución creada para solucionar la incidencia delictiva, la violencia y combatir al crimen organizado— se enmarca en esta llamada segunda etapa de militarización que comenzó formalmente en 2019 con la creación y aprobación de la Ley de la Guardia Nacional. Sin embargo, dicha institución no ha logrado coadyuvar en la reducción de los niveles de violencia.

En la historia actual del México democrático, las FF. AA. han aumentado su poder a través de la extensión de sus facultades y de aumentos presupuestales. El militarismo y la militarización han alcanzado nuevas y más complejas dimensiones en comparación con gobiernos anteriores, sobre todo si se atiende el respaldo que las FF. AA. reciben de la opinión pública.¹³⁶ También vale la pena destacar que la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Covid-19 facilitó la ampliación de funciones y el empoderamiento de las FF. AA.

En los hechos, ha sido claro que, desde sus inicios, la Sedena siempre mantuvo la operación táctica y de campo de la institución, mientras que a la SSPC se le adjudicó el *mando civil*, que buscó resguardarse al momento de la publicación de la Ley de la Guardia Nacional en 2019. Este factor permite asegurar que, a pesar de que todavía no se ha concretado institucionalmente el traslado de la GN a la Sedena, ésta ha ejercido una importante influencia en la

¹³⁶ Raúl Benítez Manaut, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, en Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez, *op. cit.*

conformación y operación de la GN y que es muy posible que se incremente al menos hasta que el actual presidente finalice su gobierno.

El activismo de las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y algunos medios de comunicación ha abierto las posibilidades de generar debates e ideas alternativas en torno al proceso de empoderamiento y extensión de facultades de las FF. AA. desde 2019. Su labor también fue trascendental en los debates legislativos que se vivieron en los meses de septiembre y octubre de 2022. La mayoría de las OSC y ONG se opusieron al traslado institucional de la GN a la Sedena. Sin embargo, el gobierno logró aprobar el decreto que prolonga la presencia del Ejército en labores de seguridad pública hasta 2028, pero estas organizaciones sí lograron influir en la SCJN para evitar el ingreso de la GN como brazo adicional de la Sedena a fines de 2022.

Un tema aún pendiente en los análisis sobre la GN es la dimensión de los ámbitos estatales y locales,¹³⁷ donde es muy desigual la presencia de dicha institución y sus efectos en el combate al crimen común y al organizado. La zona metropolitana de la Ciudad de México (que incluye parte del Estado de México), poblada por poco más de dieciocho millones de personas, sobresale por la no militarización y por el desarrollo creciente de la profesionalización policial.¹³⁸

En 2024 estará presente el debate sobre la militarización y la seguridad pública en las campañas electorales de los partidos políticos. Es probable que resurja la posibilidad de que con el cambio de administración vuelva a discutirse la relación entre la GN y la Sedena, así como el tema de la subordinación civil en su conducción. La resolución de este debate dependerá de la configuración final de las dos cámaras del Congreso de la República.

¹³⁷ Véanse al respecto los diez análisis estatales de CASEDE, que se pueden revisar en <<https://www.casede.org/index.php/nuestro-trabajo/proyectos-actuales/analizando-politicas-de-seguridad-ciudadana>>, en la sección “Informes ejecutivos”.

¹³⁸ Rodrigo S. Martínez-Celis Wogau, Raúl Benítez Manaut y Tatiana Alcázar, *op. cit.*

DE LA POLICÍA FEDERAL A LA GUARDIA NACIONAL, 2018-2023: EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

*Alejandro Carlos Espinosa**

El péndulo normativo de la función policial federal

Las políticas legislativas van marcando la ruta de un diseño de las instituciones acorde con la tarea de hacer cumplir las misiones constitucionales en México. Así, antes de que existiera la Policía Federal, hoy Guardia Nacional con capacidades para investigar y perseguir los delitos federales, dicha tarea pertenecía al ámbito de la entonces Procuraduría General de la República (PGR).¹ Ésta se desempeñaba exclusivamente a través de la llamada Policía Judicial Federal,² que se

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ La Procuraduría General de la República (PGR) fue una dependencia del gobierno federal mexicano que con la misma jerarquía que las secretarías de Estado formó parte del gabinete legal del presidente de México. Era el despacho del Poder Ejecutivo federal con funciones de fiscalía y la institución encargada de investigar y perseguir los delitos del orden federal. Su titular, el procurador general de la República, presidía el Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares: la Agencia de Investigación Criminal, las fiscalías especializadas, la policía investigadora y los peritos.

² La Policía Judicial Federal fue una corporación auxiliar del Ministerio Público Federal de México durante el siglo XX, encargada de investigar los crímenes, los delitos, así como de reunir pruebas y consignar a los autores de delitos ante los tribunales judiciales.

transformó en la Agencia Federal de Investigación,³ actualmente Agencia de Investigación Criminal.⁴

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),⁵ dicta el marco de la seguridad pública, así como de la investigación y la persecución de los delitos. También contiene las facultades de prevención y las labores de proximidad social. De esta manera, existe en el ámbito federal esta misión constitucional que se ha venido fortaleciendo al amparo de la profesionalización y la especialización policiales, en una ruta crítica con sus progresos y sus propios problemas frente al fenómeno de la delincuencia, particularmente la organizada, nacional e internacional.

El andar de esta misión constitucional ha tenido tres importantes puntos de quiebre en el fuero federal: el primero en 1999 con el nacimiento de la Policía Federal Preventiva (PFP),⁶ que fue la primera ocasión en que existió en México una policía responsable de un espectro amplio de alcance nacional más allá de la vigilancia de los caminos federales, sin soslayar la historia y la importancia que tuvo en el país su antecedente, la Policía Federal de Caminos.⁷

La PFP careció de facultades para la investigación de los delitos. Estuvo a cargo de la Secretaría de Gobernación (Segob),⁸ y se conformó para fusionar al personal de la extinguida Policía Federal de Caminos y participaron también miembros del Ejército mexicano en la corporación, con el propósito de dar cumplimiento al mandato constitucional en el campo de la

³ La Agencia Federal de Investigación se creó por decreto del Ejecutivo de la Unión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el primero de noviembre de 2001. Fue creada como parte de la política pública del gobierno federal de México en respuesta a la necesidad de hacer evolucionar el esquema en el que había operado la antigua Policía Judicial Federal como policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos y bajo un perfil profesional que garantizara la eficiencia y la eficacia en el combate a las estructuras delincuenciales, así como abatir la impunidad y coadyuvar para lograr una procuración de justicia pronta y expedita.

⁴ La Agencia de Investigación Criminal fue un órgano administrativo desconcentrado de la Fiscalía General de la República en México. Tenía como objetivo la planeación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones para combatir el crimen a través de productos de inteligencia y servicios científicos y forenses que sustentaran la investigación de los delitos.

⁵ Es la Ley Suprema del sistema jurídico mexicano. Fue promulgada el 5 de febrero de 1917 por Venustiano Carranza. Contiene ciento treinta y seis artículos y diecinueve transitorios, distribuidos en nueve títulos.

⁶ La Policía Federal Preventiva (PFP) fue creada en 1999, durante el mandato del presidente Ernesto Zedillo, y disuelta en 2009. Estaba integrada por elementos de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal y personal proveniente de la Armada de México. En su origen estuvo adscrita a la Secretaría de Gobernación, pero al año siguiente, durante el gobierno de Vicente Fox, pasó a formar parte de la Secretaría de Seguridad Pública.

⁷ La Policía Federal de Caminos estuvo adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Fue un cuerpo de policía administrativa encargada de proteger las vías terrestres federales de comunicación de México. Se creó por acuerdo del presidente Abelardo L. Rodríguez en febrero de 1931 y desapareció en 1999 al incorporarse a la Policía Federal Preventiva.

⁸ La Segob tiene a su cargo coordinar al resto del gabinete y a todos sus componentes para el cumplimiento de los lineamientos establecidos por el presidente, así como vigilar la observancia de los preceptos constitucionales, entregar las propuestas de ley y el informe de gobierno por escrito al Congreso de la Unión en representación del titular del Ejecutivo, y divulgarlo a través del *Diario Oficial de la Federación*.

prevención del delito.⁹ Este fue un primer paso en la conformación de un cuerpo de seguridad federal y con ello inició el camino para cubrir esa función, que más adelante transformaría el monopolio de la investigación y persecución de los delitos en un duopolio, que sería compartido con la Policía Federal (PF).¹⁰

Con la creación de la PF destacaron las atribuciones del mandato legal consistente en prevenir la delincuencia e investigar los delitos, a efecto de mantener el orden público y la paz social. Se le otorgaron también capacidades para realizar inteligencia y operaciones encubiertas contra el crimen organizado.

Con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019,¹¹ como parte de la estrategia del presidente Andrés Manuel López Obrador para combatir la delincuencia organizada en el país, se extinguió la PF y se dio paso al surgimiento de la Guardia Nacional (GN).¹² Ésta asumió las mismas atribuciones y facultades constitucionales y legales de la PF, así como una naturaleza jurídica distinta al establecerse que sería una institución desconcentrada de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).¹³

En el contenido de su ley de origen, la GN tiene como características principales ser de carácter civil, disciplinada y profesional. Para fortalecer el decreto mencionado, el 2 de julio de 2019 se desplegaron 58,602 elementos en 150 de las 266 coordinaciones regionales definidas en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024.¹⁴ El despliegue comenzó

⁹ El Ejército mexicano es la rama terrestre de las Fuerzas Armadas de México y depende de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Se encarga de la defensa del territorio y la soberanía nacional, de garantizar la seguridad interior y de instrumentar el Plan DN-III-E en los casos de desastres naturales.

¹⁰ La Policía Federal fue el cuerpo policial de los Estados Unidos Mexicanos, con carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y principal brazo operativo en la lucha contra la delincuencia organizada. Su ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de junio de 2009 por mandato del entonces presidente Felipe Calderón, y fue disuelta oficialmente el 31 de diciembre de 2019. Sus efectivos se transfirieron gradualmente a la Guardia Nacional, dándose de baja a un porcentaje importante de ellos.

¹¹ Decreto que formalizó la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, para armonizarla con la creación de la Guardia Nacional (GN). Fue aprobado por unanimidad en el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales: “Decreto por el que se reforma el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 26 de marzo de 2019. Disponible en <<https://sidofqa.segob.gob.mx/notas/5671829#:~:text=mx%2Fnotas%2F5671829-,DECRETO%20por%20el%20que%20se%20reforma%20el%20Art%C3%ADculo%20Quinto%20Transitorio,26%20de%20marzo%20de%202019>>, consultado en noviembre de 2022.

¹² La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública de carácter civil que funge como policía nacional. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), que determina su planificación y actuación a través de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. No obstante, su operación corre a cargo de la Sedena, la cual conduce su desempeño a través del comandante operativo de la Guardia Nacional.

¹³ La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana fue creada el 30 de noviembre de 2018. Es la encargada de evitar la comisión de delitos y faltas contra las personas y sus bienes. Lo anterior incluye comandar a la Guardia Nacional y al Centro Nacional de Inteligencia, así como colaborar con la Fiscalía General de la República y con el Poder Judicial en los procesos de investigación y persecución de los delitos.

¹⁴ Se trata de un plan del gobierno federal para garantizar la colaboración de todos los cuerpos de seguridad en el país y dotar de claridad a las reglas de convivencia y operación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf>.

en ciudades con alta incidencia delictiva como Ciudad Juárez, Tijuana y León. También se inauguró su primer cuartel oficial en la alcaldía Venustiano Carranza en la Ciudad de México y se empezó la construcción de ochenta y un nuevos cuarteles para la corporación. La gran mayoría de los elementos desplegados provinieron de la PF y mayoritariamente del Ejército. En un inicio no contaban con uniforme oficial, solamente se los identificaba por tener un distintivo en el hombro con las siglas GN y su escudo. Así, el 27 de mayo de 2019 se publicó la Ley de la Guardia Nacional en el *Diario Oficial de la Federación*, y con ello se dio el nacimiento oficial de la GN.¹⁵

Después de un largo debate entre figuras políticas, líderes de opinión, la sociedad civil y otros actores nacionales e internacionales, el Congreso aprobó por mayoría las reformas que permitieron la creación de la Guardia Nacional, presentada por el presidente en su Plan de Seguridad de noviembre de 2018.

La GN nació ampliamente legitimada en el nivel político dentro de la estructura de la SSPC. El respaldo político en el Congreso fue por su carácter civil al no quedar subordinada a la Sedena.¹⁶ No obstante, algunos sectores pugnan porque los procesos de capacitación para los guardias se alejen de los códigos formativos, doctrina y mística de las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, otros apuestan por un modelo más militar que el policial civil. En un primer momento se estimó que el modelo sería como lo indica la Constitución; sin embargo, en la realidad se ha alejado del mandato constitucional dada la visión doctrinal militar de la mayoría de sus integrantes

Desde su creación, la GN fue una institución híbrida, debido a que su entrenamiento y disciplina estaban a cargo de la Sedena y de la Secretaría de Marina (Semar),¹⁷ pero se ubicó en la SSPC. Esto genera una dualidad no resuelta, pues la mayoría de su personal está integrada por militares, marinos y marginalmente participan expolicías federales.

Desde el punto de vista legal, desde su origen en 2019 la GN encarna una de las complejas polémicas actuales, debido a la condición jurídica dual de sus integrantes, las normas de aplicación y los procesos para los ascensos, en su doble calidad de militares y guardias nacionales. Al respecto, se ha criticado el modelo y contrastado su desencuentro normativo, señalándose su falta de capacitación y los problemas que ello genera en el ejercicio de la función policial, concretamente en el uso de la fuerza, aunque también en temas como la cadena de custodia y los protocolos del primer respondiente.

¹⁵ Gobierno de México, “Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 27 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019#gsc.tab=0>.

¹⁶ La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) es la institución encargada de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas relacionadas con las dos ramas de las Fuerzas Armadas de México que administra: el Ejército y la Fuerza Aérea.

¹⁷ La Secretaría de Marina (Semar) es la institución encargada de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas relacionadas con la rama de las Fuerzas Armadas que administra: la Armada de México, principalmente la administración de temas navales. Se divide en dos: Cuerpo General e Infantería de Marina. También realiza funciones de guardia costera y de marina mercante, al no existir ningún cuerpo policiaco encargado de la vigilancia en las zonas costeras y en el mar territorial.

Desde 2006 se ha incrementado la cifra de quejas por violaciones a los derechos humanos, acumulándose 1,654 denuncias contra militares en esta materia,¹⁸ desapariciones forzadas e intervenciones fuera de su marco de actuación. Lo mismo ocurre con las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH),¹⁹ y con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).²⁰

Derivado de lo anterior, en el seno de la GN se abrió el debate relacionado con sus integrantes de origen militar (Sedena y Semar), los cuales en su actuación estaban indebidamente sujetos al fuero militar y eran juzgados bajo la normatividad castrense, circunstancia que fue gradualmente modificada en el ejercicio de las funciones de la corporación y en los pronunciamientos judiciales.

De esta manera, el criterio de diversos entes jurídicos, y subsecuentemente del Tribunal Colegiado de Circuito, determinó que un elemento perteneciente al ámbito militar adscrito o asignado a la GN no perdía su estatus como militar. Sin embargo, jurídicamente debían sujetarse a las leyes civiles en atención a la disciplina y la cadena de mando que rigen la actuación de la nueva institución, toda vez que estructural y administrativamente se encuentran separados de su corporación armada de origen y adscritos a la GN.

En consecuencia, sus integrantes adquieren el carácter civil dada la naturaleza establecida en el artículo 21 de la Constitución.²¹ Lo anterior deja en claro cuáles son las autoridades responsables y competentes para revisar su actuación frente a eventuales irregularidades por cometer delitos y faltas administrativas de carácter civil. El artículo 21 de la Constitución también determina la estructura orgánica y de dirección de la GN.

Estructura de la Guardia Nacional

Desde 2019, los integrantes de la GN se sujetan a la legislación mencionada de preeminencia civil, salvo que en un futuro se concrete una reforma de orden constitucional que la adscriba expresamente a la Sedena. Se debe advertir que dicho proceso implicaría armonizar los modelos institucionales, en función de la misión y mandatos existentes, toda vez que en México rige un Estado constitucional de derecho.

¹⁸ Maritza Pérez, “CNDH: suman Ejército y Guardia Nacional 1,654 quejas por violar derechos humanos”, *El Economista*, Ciudad de México, 9 de agosto de 2021. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Suman-Ejercito-y-GN-1654-quejas-por-violar-DH-CNDH-20210808-0085.html>>, consultada en noviembre de 2023.

¹⁹ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un órgano constitucional autónomo. Se responsabiliza de promover y proteger los derechos humanos para evitar abusos por parte de personas funcionarias públicas. Según el artículo 102 B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de carácter federal y posee autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

²⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es uno de los tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos, conjuntamente con la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es interpretar y aplicar la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de un mecanismo de supervisión de sentencias, con función consultiva y puede dictar medidas provisionales.

²¹ Según el cual “La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos”. Disponible en <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>.

Con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 2020 del decreto por el que se amplía la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública hasta 2028, en tanto la GN consolida su estructura, capacidades e implantación territorial, la gran interrogante está en saber si se logrará o no la armonización constitucional, normativa y de las políticas de seguridad para definir cómo deben ser los mecanismos para su consolidación y viabilidad en el largo plazo.²²

El decreto anterior destaca que la participación de las Fuerzas Armadas deberá ser extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y sea solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil, es decir, por la SSPC. Asimismo, su participación será fiscalizada, subordinada y complementaria.

Por otra parte, se establece que las acciones que lleve a cabo en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades civiles de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades, principalmente las policías estatales y municipales. Por lo anterior, se infiere la necesaria justificación de la actuación de las Fuerzas Armadas, por la complejidad que implicaría sustituir a las autoridades civiles en la función policial. Esto se advierte como el principal reto para armonizar las políticas públicas de seguridad con las que el Estado cuenta, previstas en la Constitución mexicana y en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.²³ Por lo tanto, legalmente lo óptimo sería el fortalecimiento de las instituciones estatales de seguridad pública, circunstancia que significa todo un desafío para la profesionalización de las policías en dichos órdenes de gobierno.

Aunadas a lo dispuesto por la intención del presidente de adscribir a la GN en la Sedena, surgieron problemáticas muy diversas como la de la acreditación de atribuciones y facultades, en virtud de que, al presentar a un detenido ante el Ministerio Público, el militar en funciones de la GN no podía acreditar satisfactoriamente que tenía atribuciones policiales para hacerlo ante el juez de control o el fiscal. Esto complicaba la operación y las investigaciones así como la actuación frente a los delitos en flagrancia, toda vez que la normatividad indica que portar uniformes e insignias de una corporación a la que uno no pertenece es un delito y también usurpación de funciones. Estas condiciones provocaron que muchas carpetas de investigación no prosperaran, lo que ha favorecido a los integrantes de los grupos delincuenciales.

La difícil militarización en el orden jurídico

El presidente emitió el llamado Acuerdo de Militarización de la Seguridad Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo del 2020.²⁴ Éste señala que por un periodo de cinco años, comprendidos hasta 2028, otorgaba a todos los militares del país, sin excepción,

²² “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”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 11 de mayo de 2020. Disponible en <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#gsc.tab=0>.

²³ Gobierno de México, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Ciudad de México, 12 de julio de 2019. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0>.

²⁴ La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que el acuerdo presidencial por el que se extienden las facultades de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública fuera revisado por el Pleno de ministros.

facultades policiales. Esta disposición fue causa de la controversia constitucional 90/2020,²⁵ a partir de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló la contradicción con el artículo 129 de la CPEUM,²⁶ el cual prohíbe a los militares realizar tareas ajenas a las labores de defensa en tiempos de paz, y además contraviene el artículo 28 del Reglamento General de Deberes Militares, que prohíbe la participación cotidiana de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública en sustitución de las policías civiles.²⁷

Estas modificaciones dejarían vulnerables a las víctimas de detenciones realizadas por personal de la GN asignado en funciones de policías. La solución a esta modalidad de actuación ocurrió el 9 de septiembre de 2022 con la reforma que pretendía convertir a la Guardia Nacional en la cuarta Fuerza Armada del país y la colocaba bajo el control de la Sedena.²⁸

De esta manera, la Sedena podría discrecionalmente dejar de reconocer a un elemento como militar y emitir a su favor una identificación de guardia nacional, interpretando potestativamente el artículo 129 constitucional, dándole mayor peso a la forma, pero no en el fondo. Desde la perspectiva presidencial, se pretendía que para 2024 la nueva corporación quedaría adscrita a la Sedena y no a la SSPC.

En relación con la idea anterior y mediante el amparo 1161/2022-VI, del 26 de septiembre del 2022,²⁹ tramitado por la organización Uniendo Caminos México, contra las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional y de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (pero no en contra del decreto presidencial), Karla María Macías Lovera, jueza novena de distrito con residencia en Guanajuato, mantuvo la suspensión definitiva para que la Guardia Nacional no pasará a ser parte de la Sedena.

En el criterio de la juzgadora, la suspensión de la transferencia de los “recursos” no causa perjuicio al interés social ni al orden público, porque no se obstaculizan las funciones de la GN para llevar a cabo la función de seguridad pública, pues sólo continuará bajo el mando civil,

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Controversias”. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2020-07-24/MP_ContConst-90-2020.pdf>.

²⁶ Artículo 129 de la CPEUM: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”.

²⁷ Artículo 28 del Reglamento General de Deberes Militares: “Queda prohibido a todo militar desempeñar funciones de policía urbana o invadir las funciones de ésta, debiendo prestar su contingente sólo en los casos especiales en que lo ordene la Secretaría de Guerra”. Disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo88720.html>>.

²⁸ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y seguridad pública”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 9 de septiembre de 2022. Disponible en <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0>.

²⁹ El recurso legal interpuesto puede consultarse en <http://sise.cjf.gob.mx/svp/word1.aspx?arch=1243/12430000308987560028021003.doc_1&sec=María_Angélica_Díaz_Araiza&svp=1>. A este amparo se sumaron otras organizaciones civiles para evitar el traslado de la GN a la Sedena. El 4 de noviembre, la SCJN admitió la demanda (amparo) presentada por la organización Causa en Común, que dio pie a la orden de suspensión provisional a efecto de detener este proceso.

tal como lo establece la Constitución. En ese mismo sentido, el Pleno de la SCJN resolvió que el traslado del control operativo y administrativo de la GN a la Sedena es inconstitucional.

Por ocho votos a favor de la inconstitucionalidad contra tres por la constitucionalidad, estos últimos a cargo del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y las ministras Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf, el máximo tribunal constitucional del país aprobó la invalidez de porciones normativas de un artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de siete de la Ley de la Guardia Nacional, de dos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de uno de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; todas en materia de Guardia Nacional y seguridad pública.

Con el voto aprobatorio de los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y de la presidenta de la Corte, Norma Lucía Piña Hernández, del decreto confeccionado bajo la ponencia de Juan Luis González Alcántara, se declaró también la invalidez de los artículos transitorios tercero, sexto y séptimo del decreto impugnado por la minoría parlamentaria de la Cámara de Senadores mediante acción de inconstitucionalidad, promulgado el 9 de septiembre de 2022.

CUADRO 1
RUTA EVOLUTIVA DE LA INVESTIGACIÓN Y
PERSECUCIÓN INSTITUCIONAL DE DELITOS FEDERALES

| | |
|---|--|
| Marzo de 2019 | Se publican en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> las reformas constitucionales por las que se crea la Guardia Nacional como una institución civil en seguridad. |
| Con las reformas se estipuló en el artículo 21 de la Constitución que la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional. | |
| Mayo de 2020 | El Poder Ejecutivo federal publica en el <i>DOF</i> un acuerdo por el que se estipula que las Fuerzas Armadas estarán en funciones de seguridad hasta marzo del 2024. |
| Septiembre de 2022 | Se publica en el <i>DOF</i> la reforma por la que la Guardia Nacional queda adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional en cuanto a su operación y presupuesto. |
| Octubre de 2022 | Se avala en el Congreso de la Unión una reforma por la cual se permite que las Fuerzas Armadas se mantengan en tareas de seguridad hasta 2028. |
| 18 de abril de 2023 | La Suprema Corte declara inconstitucional que la Guardia Nacional esté adscrita al Ejército debido a que el artículo 21 de la Constitución estipula de manera clara su carácter civil. |

Fuente: Elaboración propia.

Reflexión final: la política

Es previsible que el presidente López Obrador no renunciará a su cometido de que la GN se convierta en una cuarta fuerza armada. El 18 de abril de 2023 la SCJN invalidó la reforma que quitaba a la SSPC el mando civil. Por ello, el mandatario ha anunciado que enviará al Congreso una nueva iniciativa de reforma, de carácter preferente, para consumir el traspaso de la GN a la Sedena con apoyo de la Legislatura antes de que termine su gobierno, para cuando asuma el nuevo Congreso de la Unión sus funciones el 1° de septiembre de 2024. Esto lo ha afirmado en múltiples conferencias mañaneras. Este escenario es incierto, por el momento.

En suma, la GN es un organismo en proceso de consolidación; es una fuerza militar en cuanto al origen de la mayoría de su personal, capacitación, cultura y organización, en el marco de la doble tendencia de la *policialización* de las Fuerzas Armadas y la militarización de las policías civiles en México. El resultado de todo esto es que aún no existe, en 2023, una armonización legal sobre el rol y control administrativo-operativo-presupuestario de la GN, que en gran medida funciona para cubrir deficiencias de las policías estatales y municipales. Estas últimas han sido debilitadas gradualmente, lo que justificaría que las Fuerzas Armadas puedan ampliar su influencia sobre la seguridad pública en México.

Como se advierte en este capítulo, más descriptivo que crítico, se narra la compleja tarea institucional que tiene a costas la GN como ente responsable de atender los delitos federales en todas sus modalidades y expresiones, de acuerdo con lo mandado por la Constitución y la normatividad secundaria aplicable. Así, una vez más “la política” abrió un debate entre “la militarización” y “el mando civil”, que ha hecho difícil la consolidación de la Guardia Nacional.

LA GUARDIA NACIONAL Y EL COMBATE A LA DELINCUENCIA (2019-2023)

*Josué Ángel González Torres**

Introducción

La Guardia Nacional (GN) es la institución creada *ex profeso* para el combate a la delincuencia durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO). En su discurso de toma de posesión, el 3 de diciembre de 2018, el presidente expuso las cuarenta y cinco promesas que cumpliría a lo largo de su mandato, de las cuales dos estaban directamente relacionadas con la corporación naciente:

45: Crearemos la Guardia Nacional si lo autoriza el pueblo y el Poder Legislativo. Es, en la actualidad, un agrupamiento de 20,000 efectivos.

43. Los 8,000 elementos del Estado Mayor Presidencial que cuidaban al presidente y los 3,200 agentes de gobernación que se dedicaban al espionaje pasarán a formar parte de la Guardia Nacional [...].¹

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ *Forbes*, “Las 45 promesas que realizó AMLO en su toma de posesión”, *Forbes*, 3 de diciembre de 2018. Disponible en <<https://www.forbes.com.mx/45-promesas-que-realizo-amlo-en-su-toma-de-posesion/>>, consultada en noviembre de 2022.

Para 2021, la dependencia ya contaba con más de ciento trece mil efectivos. Sus integrantes provenían de diversas instituciones: setenta y cuatro mil de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), dieciocho mil de la Secretaría de Marina-Armada de México (Semar) y veintitrés mil de la extinta Policía Federal (PF). Del estado de fuerza, prácticamente el 90 por ciento realizaba acciones operativas, mientras que únicamente el 10 por ciento se concentraba en tareas de apoyo a las operaciones.² Así, la GN ha incrementado su estado de fuerza, infraestructura y capacidades en un periodo relativamente corto. Es hoy por hoy una de las instituciones (junto con las Fuerzas Armadas) más importantes para el combate a la delincuencia y el mantenimiento de las condiciones de orden y paz públicas. Sin embargo, está aún en proceso de consolidación y está lejos de alcanzar las metas para las cuales fue creada.

El objetivo del capítulo se concentra en el rol asignado a la GN para el combate al crimen organizado, en el periodo 2019-2023, con la intención de plantear un análisis sobre los avances, las áreas de oportunidad y las posibles recomendaciones para fortalecer su actuación. Para su desarrollo se retoman documentos oficiales, como los informes anuales de actividades, los informes de seguridad mensuales y los censos gubernamentales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), mismos que contrastamos con planteamientos provenientes de ámbitos académicos, periodísticos y sociales.

A lo largo del texto, se busca reflexionar sobre las siguientes preguntas: ¿cuál es la situación actual en términos de violencia e inseguridad?, ¿cómo surgió y se desarrolló la dependencia?, ¿cuál es el balance en el combate a la criminalidad hacia la conclusión del sexenio de AMLO?, ¿ha sido positivo o negativo?, ¿qué se tiene que ajustar para que la institución pueda terminar de consolidarse?

Para alcanzar el objetivo planteado y para responder a dichas preguntas, el presente capítulo se divide en cuatro grandes secciones. La primera establece un contexto sobre los principales retos en materia de delincuencia en el país, incluyendo temas como tráfico de drogas, armas, secuestro, extorsión y otros delitos de alto impacto; la segunda describe de manera cronológica cómo se han desarrollado las capacidades de la GN, desde su surgimiento hasta mediados de 2023; la tercera parte aborda los resultados de la institución en el combate a la criminalidad, mientras que la última sección presenta una serie de reflexiones finales y posibles recomendaciones para consolidar su actuación.

El presente texto parte de una premisa: la GN es el proyecto de mayor calado desde que se intensificó la crisis de violencia hacia finales de 2006 y el proyecto más ambicioso del sexenio en materia de seguridad.

Los documentos que establecen la política en materia de seguridad y que rigen la actuación de la GN, como el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Paz y Seguridad, o el marco jurídico que define su actuación (como su ley o su reglamento), no delinean una política específica de combate al crimen. Esto no sólo tiene una trascendencia jurídica y/o documental, sino un impacto operativo que cruza el nacimiento y funcionamiento de la dependencia. Esto es, que la corporación responde en buena medida a los vaivenes de la coyuntura política, más que a objetivos institucionales claramente definidos.

² Guardia Nacional, “Informe anual de actividades 2021”, Guardia Nacional, Gobierno de México, Ciudad de México, 2022.

Breve contexto delincencial en México

México experimenta uno de los fenómenos criminales más importantes a nivel regional. Desde 2007, las actividades delictivas han evolucionado y se han tornado difíciles de atacar, pues están en constante diversificación y van moldeándose en función del contexto histórico, social y tecnológico, así como de la capacidad del Estado de atacar a la criminalidad. Así, los delitos cada día son más sofisticados y complejos, pues están relacionados con los procesos de globalización.³

Desde un punto de vista amplio, la delincuencia posee varias características. Primero, no se circunscribe a una actividad específica, sino que es un fenómeno altamente sofisticado de actividades ilícitas; segundo, tiende a operar con la infiltración de las instituciones gubernamentales y a socavar su funcionamiento y, tercero, utiliza ampliamente la violencia, la cual es una herramienta vital para el éxito de sus actividades.⁴

En el país las organizaciones delictivas se han caracterizado por su crecimiento, nivel de organización, poder de fuego, generación de recursos económicos y capacidad de cooptación de autoridades, elementos determinantes que cruzan transversalmente los diferentes campos de la vida en sociedad. No se puede concebir el desarrollo político, económico, social e incluso cultural de la historia contemporánea si no se comprenden al mismo tiempo los procesos de desarrollo de los grupos criminales.

Durante los noventa, existían básicamente dos organizaciones hegemónicas: la del Pacífico y la del Golfo. Debido a situaciones internas (disputas, arrestos, fricción de intereses entre líderes) y externas (política de enfrentamiento del gobierno, pugnas con otros grupos), ha habido un proceso de fragmentación que se ha documentado copiosamente.⁵

Aunque no existe un consenso sobre el número de organizaciones que operan en el país ni acerca de su impacto, dependencias gubernamentales y estudiosos en la materia han realizado diferentes estimaciones. Algunos tanques de pensamiento han identificado la operación de más de cuatrocientos sesenta grupos entre 2009 y 2019.⁶ De acuerdo con la solicitud de información pública a que dio respuesta la Fiscalía General de la República, a través del oficio FGR/

³ Javier Oliva Posada, “Delitos emergentes y retos de la inteligencia”, *Congreso Internacional de Inteligencia 2021. Retos actuales de la inteligencia en la seguridad pública*, Guardia Nacional, Gobierno de México, Ciudad de México, 2021, p. 129.

⁴ Juan Carlos Montero, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 20, núm. 39, Ciudad de México, enero-junio de 2012, pp. 7-30.

⁵ Véanse: Samantha Pérez Dávila y Laura Atuesta Becerra, *Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Programa de Política de Drogas, Ciudad de México, 2016; Juan Carlos Montero Bagatella, “Reseña de *Historia del narcotráfico en México*”, *confines de relaciones internacionales y ciencia política*, vol. 10, núm. 19, Monterrey, enero-mayo de 2014; Jorge Monroy, “Ubican a más de 200 grupos criminales que operan en México”, *El Economista*, Ciudad de México, 21 de julio de 2022, disponible en <<https://www.economista.com.mx/politica/Ubican-a-mas-de-200-grupos-criminales-que-operan-en-Mexico-20220721-0003.html>>, consultada en noviembre de 2022.

⁶ Jane Sberg, *Más que cárteles: contando las organizaciones delictivas de México*, International Crisis Group, 8 de mayo de 2020. Disponible en <<https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/more-cartels-counting-mexicos-crime-rings>>, consultada en diciembre de 2022.

UTAG//DG/001501/2019, se reconoció la actividad de treinta y siete organizaciones delictivas en diferentes partes del territorio nacional.⁷

Por su parte, según los documentos clasificados provenientes de la Sedena dados a conocer por Guacamaya Leaks, entre 2017 y 2022 se reconoció la actividad de más de ochenta organizaciones y dieciséis bandas delictivas.⁸ Éstas contaban con presencia en aproximadamente el 72 por ciento del territorio nacional.⁹ Por su parte, el Instituto de Guerras Modernas de la Academia Militar de West Point, en Estados Unidos, publicó un informe donde destacan dos temas: 1) desde 2006 hasta 2022 han operado quinientos cuarenta y tres grupos en territorio nacional, y 2) en 2022, el panorama criminal de México es sumamente violento, con más de doscientos grupos en plena actividad.¹⁰

Más allá del número específico de grupos que existan, éstos han tenido un impacto mayúsculo. Si bien se dispone de una lista de actividades ilícitas sumamente amplia, se analizarán brevemente tres aspectos clave del panorama delictivo actual: homicidios, armas y drogas.

El indicador más relevante en términos de violencia en los últimos años es el homicidio doloso. Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón se registraron cerca de 120,000 muertes, en el de Enrique Peña Nieto esta cifra se ubicó en 156,000, mientras que el sexenio de AMLO se perfila como el periodo presidencial que tendrá el mayor número de homicidios, pues acumulaba ya más de 148,000 en marzo de 2023, cuando faltaban 18 meses para concluir el gobierno.¹¹

Este dato es aún más relevante, cuando en promedio el 97 por ciento de los homicidios dolosos quedan impunes a nivel nacional. Existen estados como Zacatecas, donde el 99.9 por

⁷ Ricardo Ravelo, “Cárteles y líderes del narco, intocados por la 4T”, *Sin embargo*, Ciudad de México, 3 de septiembre de 2021. Disponible en <<https://www.sinembargo.mx/03-09-2021/4023004>>, consultada en noviembre de 2022.

⁸ Los Guacamaya Leaks se definen como un grupo de *hackers* surgido en 2022, con la intención de exponer información sensible de diferentes gobiernos de América Latina, como México, Colombia y Chile, por mencionar algunos. Como lo establece la revista *Forbes*, hacia finales de 2022 este grupo de “hacktivistas” atacó al gobierno mexicano, extrayendo y exponiendo seis terabytes de datos de la Sedena con “documentos inéditos de 2016 a 2022 que dan cuenta de investigaciones, espionaje a grupos subversivos o guerrilleros, e incluso al interior de las agencias militares de seguridad, ministeriales y el gobierno de México”. Véase *Forbes*, “Guacamaya Leaks: miembros del Ejército han vendido armas al crimen organizado”, *Forbes*, Ciudad de México, 8 de octubre de 2022. Disponible en <<https://www.forbes.com.mx/guacamaya-leaks-miembros-del-ejercito-han-vendido-armas-al-crimen-organizado/#:~:text=Los%20Guacamaya%20Leaks%20son%20un,Colombia%2C%20Chile%2C%20entre%20otros>>, consultada en noviembre de 2022.

⁹ *El Universal*, “Guacamaya Leaks: México, un país poblado de cárteles; en el 72% del territorio hay presencia de alguna célula criminal”, *El Universal*, 23 de octubre de 2022. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/guacamaya-leaks-mexico-un-pais-poblado-de-carteles-en-el-72-del-territorio-hay-presencia-de-alguna-celula-criminal>>, consultada en noviembre de 2022.

¹⁰ Jorge Monroy, *op. cit.*

¹¹ Véanse: Lidia Arista, “Homicidios descienden, pero sexenio de AMLO se perfila como el más violento”, *Expansión*, Ciudad de México, 22 de diciembre de 2022. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/mexico/2022/12/20/sexenio-de-amlo-se-perfila-como-el-mas-violento>>; y López Dóriga Digital, “Suman 143 mil 917 homicidios dolosos en lo que va del sexenio”, López Dóriga Digital, 13 de enero de 2023. Disponible en <<https://lopezdoriga.com/nacional/suman-143-mil-917-homicidios-dolosos-en-lo-que-va-del-sexenio/>>, consultadas en febrero de 2023.

ciento de estos sucesos terminan sin un castigo, o Veracruz, con el 99.8 por ciento.¹² En términos sencillos, esto se traduce en que un homicida tiene, cuando menos, el 97 por ciento de probabilidad de seguir en libertad después de terminar con la vida de una persona.

El instrumento para cometer estos actos son las armas de fuego. Sólo como ejemplo, en 2021 el 68 por ciento de los homicidios se ejecutaron mediante su uso. Según reportes oficiales, se estima que el número de armas ilegales que cruzan anualmente la frontera podría ascender a las doscientas mil unidades.¹³

Sin embargo, el nivel de confiscación es sumamente bajo. En 2021, las fiscalías del país reportaron el aseguramiento de 21,750 armas, de las cuales el 58 por ciento fueron largas, 34 por ciento cortas y 8 por ciento de fabricación artesanal. En comparación con 2020, la cantidad de aseguramientos presentó un aumento del 145 por ciento, pues en ese año fueron confiscadas únicamente 8,845.¹⁴ Es importante señalar también que se carece de estudios y estimaciones sobre el volumen de las armas que existen de manera ilegal dentro del territorio.

Otro aspecto relevante para comprender la situación de violencia generalizada es el mercado de estupefacientes. La droga que revolucionó el mercado a nivel nacional y en la relación México-Estados Unidos es el fentanilo, por la crisis de salud y las muertes asociadas a la sobredosis.¹⁵ Desde 1999, más de un millón de ciudadanos estadounidenses han muerto por sobredosis de drogas. De junio de 2020 a mayo de 2021 fallecieron, por primera vez, más de cien mil personas por consumo de estupefacientes en una ventana temporal de doce meses, principalmente a consecuencia del consumo de esta sustancia.¹⁶

Una de las características del fentanilo es que es sumamente potente, por lo que la cantidad de sustancia necesaria para inundar el mercado es relativamente baja si se compara con otras drogas. Mientras que se requieren ciento cuarenta y cinco toneladas métricas de cocaína y cuarenta y siete de heroína para satisfacer la demanda del mercado completo de Estados Unidos, para el caso del fentanilo se necesitan únicamente de tres a cinco toneladas métricas. Una

¹² México Evalúa, *Hallazgos 2021. Seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, México Evalúa, Ciudad de México, 2022.

¹³ Gobierno de Estados Unidos, *Firearms Trafficking. U.S. Efforts to Disrupt Gun Smuggling into Mexico Would Benefit from Additional Data and Analysis*, United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, Estados Unidos, 2021.

¹⁴ INEGI, *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2022*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Aguascalientes, México, 2022.

¹⁵ El fentanilo es un opiode sintético que se utiliza como analgésico o anestésico para atender dolores severos. Es de cincuenta a cien veces más potente que la morfina, así como de treinta a cincuenta veces más fuerte que la heroína. Dependiendo de la pureza, una dosis de dos miligramos puede ser fatal para una persona. Los efectos de su consumo van desde euforia, sedación, náuseas, somnolencia y sequedad en la boca hasta paros cardiorrespiratorios, reducción de la presión sanguínea, convulsiones y, en el peor de los casos, muerte por sobredosis. Esta droga química ha adquirido una importancia creciente en la última década en el mercado ilícito de drogas. Véase Josué González Torres, “Fentanilo en México: confiscación de cargamentos 2017-2019”, en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut, *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2020*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Senado de la República, Ciudad de México, 2021, pp. 209-219.

¹⁶ Commission on Combating Synthetic Opioid Trafficking. *Final Report, Commission on Combating Synthetic Opioid Trafficking*, Estados Unidos, 2022.

diferencia abismal, lo que implica menores complejidades en el tráfico, aunque no menores ganancias.¹⁷

Sobre el volumen de ganancias para los grupos criminales mexicanos por venta de drogas, el Departamento de Justicia de Estados Unidos evaluó que en 2008 obtuvieron beneficios de entre diecinueve y treinta y nueve miles de millones de dólares. En tanto, en 2010 el Departamento de *Homeland Security* estimó que el dinero en efectivo que se envió hacia México fue de entre diecinueve y veintinueve miles de millones de dólares. Actualmente, esta cifra podría ser mucho más grande.¹⁸

El panorama delictivo en México es mucho más complejo que lo descrito anteriormente, pues se podrían abordar temas tan relevantes como la migración, el tráfico de cocaína, el secuestro, la extorsión, el robo de hidrocarburos, los delitos ambientales, los delitos patrimoniales o diversos delitos del fuero común, entre otros. También se podrían mencionar el crecimiento de los delitos cibernéticos en el contexto de la pandemia y, sin duda, temas tan importantes como el nivel de impunidad y las deficiencias de las dependencias de procuración e impartición de justicia.

Estructura de la Guardia Nacional en el combate a la delincuencia, ¿civil o militar?

A pesar de la grave situación de operación de la delincuencia organizada en el país, el presidente López Obrador, durante la campaña y posteriormente durante el ejercicio de su mandato, ha resumido su política de seguridad en dos aforismos: “abrazos, no balazos” y en la necesidad de “atender las causas profundas de la violencia”. Este planteamiento se basa en que “ya no hay guerra contra el narco. Oficialmente no hay guerra. Nosotros queremos la paz”.¹⁹

Esto significa que el gobierno no se enfrentará de manera directa a los grupos de la delincuencia y que, en contraste, buscará atender las problemáticas sociales que generan la violencia. En el discurso, se trata de una política que busca la reducción de la pobreza, creación de puestos de trabajo y apoyos sociales dirigidos a diferentes grupos etarios, particularmente a los jóvenes, para que no se relacionen con el crimen.

La GN puede entenderse como una fuerza separada, “por lo que hay tres instituciones castrenses: Ejército, Marina y GN”.²⁰ Como sostiene Alejandro Pocaroba, la GN es *de jure* civil y *de facto* militar,²¹ mientras que desde el punto de vista de Mónica Serrano, la propuesta de crear la dependencia alteró los equilibrios entre los campos civiles y militares, y además

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Alberto Nájjar, “Ya no hay guerra contra el narco: la declaración de AMLO que desata polémica en México”, BBC News, 1° de febrero de 2019. Disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47082267>>, consultada en diciembre de 2022.

²⁰ Raúl Benítez Manaut, “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, en Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez (editores), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, CASEDE / Fundación Friedrich Ebert, Ciudad de México, 2021, p. 90.

²¹ Alejandro Pocaroba García, “(Re)activación de la Guardia Nacional en México”, en *ibid.*, pp. 29-40.

“modificó la correlación de fuerzas entre los diferentes servicios de las Fuerzas Armadas”.²² No fue únicamente el diseño institucional y jurídico, sino que también se desprende de una situación fáctica. El titular de la SSPC entre 2018 y 2021, Alfonso Durazo, afirmó que no hay liderazgo civil que tenga la capacidad para conducir una organización cuya base está formada por exmilitares y exmarinos. Añadió que se necesitarían cuando menos doscientos cincuenta mandos de grado coronel para liderar las regiones y que la única manera de conseguirlos era a través de la Sedena.

De esta forma, en contraste con lo señalado en la Constitución, desde su origen, y más notoriamente en 2020, la institución comenzó a tener un control operativo por parte de la Sedena.²³ Si bien administrativamente ha estado adscrita a la SSPC, en el ámbito operativo su funcionamiento ha sido y continúa siendo más apegado a los usos y costumbres militares. Más adelante, en noviembre de 2021, se publicó el *Manual de organización general de la Guardia Nacional*, en el que se estableció como misión: “Realizar la coadyuvancia con los estados y municipios, de funciones de seguridad pública, a través de la prevención de los delitos, combate a la criminalidad y el apoyo a la población, para salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y recursos de la nación, a fin de contribuir a la generación y preservación de las libertades, el orden público y la paz social”.²⁴

Aunque la función, estructura y personal de la PF fueron fuertemente criticados e incluso denostados, fue paradójico que en lo sustancial la GN retomó el andamiaje organizacional y operativo de la extinta institución con algunos ajustes. De las siete divisiones con las cuales operaba la PF, cinco permanecieron con ajustes internos y movilidad en los mandos (cuadro 1).

CUADRO 1
ESTRUCTURAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA FEDERAL
Y LA GUARDIA NACIONAL

| Policía Federal | Guardia Nacional* |
|--------------------------------|--|
| División de Inteligencia | Dirección General de Inteligencia |
| División de Investigación | Dirección General de Investigación |
| División de Seguridad Regional | Dirección General de Seguridad en Carreteras e Instalaciones |
| División Científica | Dirección General Científica |
| División Antidrogas | Dirección General Antidrogas |
| División de Fuerzas Federales | Dirección General de Transportes Aéreos |
| Gendarmería | Dirección General de Seguridad Procesal |

Nota: Las diversas direcciones generales de la Guardia Nacional se encuentran adscritas a la Unidad de Órganos Especializados por Competencia.

Fuente: Elaboración propia con información de fuentes abiertas.

²² Mónica Serrano, “La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO”, en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, pp. 59-66.

²³ *Expansión*, “La Guardia Nacional formaliza su incorporación a la Sedena”, *Expansión*, Ciudad de México, 16 de octubre de 2020. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/mexico/2020/10/16/la-guardia-nacional-formaliza-su-incorporacion-a-la-sedena>>, consultada en enero de 2023.

²⁴ Gobierno de México, *Manual de organización general de la Guardia Nacional*, Congreso de la Unión, Ciudad de México, 2021.

Se debe subrayar que mucho del personal operativo de la PF permaneció, como en las áreas de Investigación e Inteligencia, mientras que otras sufrieron una fuerte renovación de personal, como en Control de Carreteras. A mediados de 2022, quedaban únicamente cinco mil elementos civiles de los veinte mil que se incorporaron al proyecto original.²⁵ Entre las principales acciones que se han realizado para la consolidación de la estructura de la GN en el combate a la delincuencia se encuentran:

- *Incremento del estado de fuerza.* A inicios de 2023, la dependencia cuenta con 128,233 elementos, aproximadamente el 90 por ciento destinados a tareas operativas (cuadro 2). Durante 2023, se proyecta un reclutamiento de 13,000 efectivos, mientras que en 2024 será de casi 12,000. Se espera que para este último año el número de integrantes se ubique en 153,000.²⁶ Esta cifra está por encima del estado de fuerza que tiene la Semar, con 59,000, y por debajo de los 166,000 de la Sedena.²⁷ Se trata del mayor número histórico de elementos de una corporación dedicados a tareas de seguridad pública y la segunda institución armada más importante.
- *Personal.* Sobre el perfil del personal que integra la GN, prácticamente el 81.4 por ciento tiene estudios de secundaria y preparatoria, mientras que quienes cuentan con licenciatura, maestría o doctorado alcanzan únicamente el 14 por ciento.²⁸ Por tanto, es necesario fortalecer el sistema de desarrollo académico del personal.
- *Certificado Único Policial (CUP).* Para 2021, únicamente el 25 por ciento del personal activo de GN tenía CUP vigente. Se trata de un requisito indispensable para comprobar que los integrantes de las corporaciones de seguridad pública cuentan con las competencias adecuadas para el desempeño de sus funciones. Además, conforme al Acuerdo 1/V-SE/2021, emitido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la GN tiene como plazo de vencimiento el 31 de mayo de 2024 para que la totalidad de sus efectivos obtengan el CUP.²⁹
- *Coordinaciones regionales.* En 2021 se llegó a la meta de contar con doscientas sesenta y seis coordinaciones regionales en todo el país, es decir, sesenta y seis más que en 2020. Esto permite conocer las problemáticas directamente en el territorio e instrumentar respuestas específicas.
- *Infraestructura.* En 2023 se cuenta con seiscientos cincuenta y siete instalaciones en toda la nación. En este mismo año están en construcción ochenta y seis compañías, y ciento cincuenta y tres instalaciones están pendientes por iniciar su edificación. Esto ha significado una gran inversión a nivel nacional y la posibilidad de garantizar la presencia territorial a lo largo del país.

²⁵ Carina García, “Purga de civiles en Guardia Nacional acentúa su militarización, aun sin reforma”, *Expansión*, 29 de septiembre de 2022. Disponible en <<https://politica.expansion.mx/mexico/2022/09/29/purga-de-civiles-en-guardia-nacional-acentua-su-militarizacion>>, consultada en enero de 2023.

²⁶ Gobierno de México, “Informe de seguridad”, Ciudad de México, enero de 2023.

²⁷ Gobierno de México, Conferencia matutina del Ejecutivo del 3 de enero de 2023, Ciudad de México, 2023.

²⁸ INEGI, *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2022*, op. cit.

²⁹ Consejo Nacional de Seguridad Pública, Acuerdo 1/V-SE/2021, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, 2021.

Otro factor a tener presente es la militarización de la seguridad pública. En febrero de 2023, la mitad de las entidades federativas cuentan con un mando militar en el área de Seguridad, ya que quince estados están bajo el liderazgo de elementos de Sedena y Semar. Esto tiene implicaciones profundas, pues supone una modificación de diseño con prácticas de tipo castrense.

CUADRO 2
DESPLIEGUE DE EFECTIVOS DE LA GUARDIA NACIONAL
A ENERO DE 2023

| Estado | Efectivos | Estado | Efectivos | Estado | Efectivos | Estado | Efectivos |
|------------------|-----------|--------------|-----------|-----------------|-----------|---------------------|-----------|
| Ciudad de México | 20,605 | Chiapas | 3,810 | Tabasco | 2,067 | San Luis Potosí | 1,179 |
| México | 13,081 | Chihuahua | 3,090 | Sonora | 2,007 | Nayarit | 1,026 |
| Guanajuato | 6,644 | Guerrero | 2,951 | Tlaxcala | 1,812 | Querétaro | 1,006 |
| Oaxaca | 4,699 | Nuevo León | 2,874 | Hidalgo | 1,810 | Campeche | 1,004 |
| Michoacán | 4,640 | Tamaulipas | 2,665 | Baja California | 1,639 | Yucatán | 896 |
| Jalisco | 4,500 | Quintana Roo | 2,462 | Durango | 1,625 | Baja California Sur | 870 |
| Veracruz | 4,045 | Puebla | 2,435 | Zacatecas | 1,420 | Aguascalientes | 839 |
| Sinaloa | 3,989 | Coahuila | 2,258 | Morelos | 1,418 | Colima | 789 |

Fuente: Elaboración propia con información de la conferencia matutina del presidente López Obrador del 3 de enero de 2023. Se debe tener en cuenta que en la Ciudad de México se ubica el personal administrativo.

Los estados con un militar a cargo de la Secretaría de Seguridad son Sinaloa, San Luis Potosí, Michoacán, Tamaulipas, Veracruz, Baja California, Tlaxcala y Zacatecas. Por su parte, las entidades donde el puesto lo ostenta un integrante de la Marina son Morelos, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Baja California Sur, Colima y Quintana Roo.³⁰

En suma, los primeros años de la GN se caracterizaron por cuatro aspectos clave: 1) el aumento de personal, instalaciones y presencia territorial; 2) el diseño de un marco jurídico para su operación; 3) la indefinición de una visión, identidad, mandos y personal civil o militar, y 4) la consolidación de procesos internos y estructuras de funcionamiento, más allá de los heredados de la PF. En relativamente poco tiempo, la GN ha tenido la capacidad de posicionarse como la principal institución de seguridad pública en el país.

Resultados en el combate a la delincuencia

En este apartado se presentan algunos de los principales resultados en el combate a la delincuencia, los cuales se retoman de tres fuentes de información: 1) el Informe de Actividades de

³⁰ Alexis Ortiz, “Militares y marinos toman el control de la seguridad en 15 estados: están en secretarías, guardias civiles y una fiscalía”, *La Lista*, Ciudad de México, 16 de febrero de 2023. Disponible en <<https://la-lista.com/mexico/2023/02/16/militares-seguridad-estan-en-secretarias-guardias-civiles-y-fiscalia>>, consultada en marzo de 2023.

la Guardia Nacional 2021, 2) el Censo Nacional de Seguridad Pública 2022 del INEGI, y 3) los reportes de seguridad mensuales presentados durante la conferencia matutina del presidente López Obrador. En estos documentos se dan a conocer acciones como detenidos, aseguramientos de narcóticos y enfrentamientos, así como otra serie de operaciones relevantes.

Detenidos

En los tres primeros años de funcionamiento de la GN se registraron más de 92,000 delitos de acuerdo con las puestas a disposición realizadas ante el Ministerio Público, las cuales, además, han ido disminuyendo de forma constante en términos anuales, pues pasaron de 51,666 delitos en 2019, a 24,894 en 2020 y a 15,965 en 2021.³¹

En el documento no se ofrece una explicación de por qué se registra esta disminución tan importante. Sin embargo, podrían plantearse diversas hipótesis. Una es que la estrategia de seguridad ha dado prioridad a actividades disuasivas o de otro perfil, y no necesariamente a las puestas a disposición. La segunda es que las detenciones habitualmente se hacen en operativos interinstitucionales con autoridades federales y locales, por lo que debido a la escasa pericia del personal de la GN en temas jurídicos, otras dependencias realizan las puestas a disposición ante el Ministerio Público. Una tercera sería que la institución se ha especializado en delitos de alto impacto, en los que se produce un menor número de detenidos en comparación con los delitos del fuero común.

En este mismo sentido, del total de delitos registrados, el robo y los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, así como los delitos contra la salud, concentraron la mayor cantidad de casos, como se observa en el cuadro 3.

Por ejemplo, en el periodo 2019 a 2020 una de las acciones más importantes del gobierno federal se concentró en el combate al robo de hidrocarburos. De acuerdo con cifras oficiales, gracias a esta estrategia se logró disminuir su sustracción ilegal de 72,000 barriles diarios en diciembre de 2018 a 5,100 en 2022.³²

Otro de los temas que también es posible observar entre estos delitos y que ha sido muy mediático es el de las caravanas migrantes provenientes de Centroamérica con destino a Estados Unidos. En este caso, la GN ha jugado un papel de acompañamiento, protección y control del flujo de personas de 2019 a 2023. En contraste, también ha recibido críticas debido al uso excesivo de la fuerza, la posible violación de derechos humanos y la disolución de las caravanas. Por otra parte, en el cuadro 3 resalta el hecho que no se incluyen delitos de alto impacto, como homicidio, secuestro, extorsión o aquéllos de naturaleza sexual.

³¹ INEGI, *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2022*, *op. cit.*

³² *Contralínea*, “Marzo registra ligera alza en robo de hidrocarburos: promedia en 5.1 mil barriles”, Ciudad de México, 17 de marzo de 2022. Disponible en <<https://contralinea.com.mx/noticias/marzo-registra-ligera-alza-en-robo-de-hidrocarburos-promedia-en-5-1-mil-barriles/>>, consultada en enero de 2023.

CUADRO 3
TIPOS DE DELITOS REGISTRADOS EN PUESTAS A DISPOSICIÓN

| Delitos | Registros | Delitos | Registros |
|-------------------------|------------------|--|------------------|
| Robo | 5,588 | Hidrocarburos | 347 |
| Tratos o penas crueles | 3,000 | Contra el medioambiente | 220 |
| Narcomenudeo | 2,493 | Asociados con instituciones de crédito | 176 |
| Armas de fuego | 781 | Objetos prohibidos | 148 |
| Asociados con migrantes | 580 | Contra la salud | 118 |

Nota: Las denominaciones completas de los delitos que se presentan en la fuente original son, en orden: robo; tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; delitos contra la salud relacionados con narcóticos (narcomenudeo); delitos en materia de armas, explosivos y otros materiales destructivos; delitos en materia de migración; delitos en materia de hidrocarburos y sus derivados; delitos contra el medioambiente, el equilibrio ecológico y la gestión ambiental; delitos en materia de instituciones de crédito, inversión, finanzas y seguros; delitos en materia de armas y objetos prohibidos; y delitos federales contra la salud relacionados con narcóticos.

Fuente: Elaboración propia con información del *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2021* (INEGI).

Aseguramientos

En términos de los aseguramientos de la institución, resaltan los temas de armas, drogas e hidrocarburos. En 2021, la GN aseguró 1,844 armas de fuego, de las cuales el 56.7 por ciento eran cortas y el 43.3 por ciento fueron largas. Como se mencionó en la sección “Breve contexto delincriminal en México”, si se estima que anualmente el flujo de armas transfronterizas puede ser de aproximadamente 200,000 unidades, el nivel de confiscación de la dependencia es bajo.

CUADRO 4
TOTAL DE ARMAS LARGAS Y CORTAS ASEGURADAS POR AÑO Y TIPO
(2019-2021)

| Año | Cortas | Largas |
|------------|---------------|---------------|
| 2019 | 705 | 311 |
| 2020 | 671 | 292 |
| 2021 | 1,045 | 799 |

Fuente: *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2021* (INEGI).

Narcóticos

En cuanto al volumen de narcóticos asegurados en 2021, según el tipo de sustancia destacan los temas del fentanilo, la marihuana, las metanfetaminas, la cocaína y la amapola. Por lo que hace al fentanilo, se decomisaron más de ciento sesenta y ocho kilogramos y más de quinientas cincuenta mil pastillas; de marihuana se aseguraron más de quince mil kilos en diferentes modalidades; en cuanto a las metanfetaminas, se confiscaron más de cuatro mil setecientos kilos; de cocaína fueron más de dos mil doscientos kilos y de amapola únicamente ciento treinta y cinco.

CUADRO 5
ASEGURAMIENTO DE NARCÓTICOS EN KILOGRAMOS POR TIPO
(2020-2021)

| Año | Fentanilo | Metanfetaminas | Cocaína |
|------------|------------------|-----------------------|----------------|
| 2020 | 48.9 | 1,364.3 | 1,041.4 |
| 2021 | 168.1 | 4,747.5 | 2,252.3 |

Fuente: *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2021* (INEGI).

Enfrentamientos

Entre las acciones registradas en las estadísticas del INEGI resaltan los enfrentamientos que tuvo la institución con civiles armados, que han aumentado en los últimos años. En el lapso de sólo tres años se observó un incremento notorio que supera el 500 por ciento de 2019 a 2021 (de cincuenta y seis a ciento veinticinco enfrentamientos, respectivamente). Esto se puede deber, en parte, al aumento gradual en el despliegue del número de elementos en diferentes puntos del territorio nacional, lo cual los expone más a la posibilidad de repeler agresiones.

CUADRO 6
NÚMERO DE ENFRENTAMIENTOS POR AÑO

| Estado | Enfrentamientos | Estado | Enfrentamientos |
|------------------|------------------------|---------------------|------------------------|
| Ciudad de México | 1 | Tabasco | 1 |
| Estado de México | 7 | Sonora | 20 |
| Guanajuato | 21 | Tlaxcala | 0 |
| Oaxaca | 5 | Hidalgo | 0 |
| Michoacán | 36 | Baja California | 3 |
| Jalisco | 11 | Durango | 0 |
| Veracruz | 3 | Zacatecas | 12 |
| Sinaloa | 8 | Morelos | 2 |
| Chiapas | 2 | San Luis Potosí | 3 |
| Chihuahua | 2 | Nayarit | 5 |
| Guerrero | 13 | Querétaro | 1 |
| Nuevo León | 9 | Campeche | 0 |
| Tamaulipas | 11 | Yucatán | 0 |
| Quintana Roo | 1 | Baja California Sur | 0 |
| Puebla | 4 | Aguascalientes | 0 |
| Coahuila | 0 | Colima | 0 |

Fuente: Elaboración propia con información del *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2021* (INEGI).

Durante el actual gobierno el enfoque de las Fuerzas Armadas y de la GN consiste más en repeler ataques de los grupos criminales que en enfrentarlos o combatirlos directamente. Como mencionó el presidente López Obrador en abril de 2022, “cuidamos a los elementos de las Fuerzas Armadas, de la Defensa, de la Guardia Nacional, pero también a los integrantes de las bandas, son seres humanos”.³³ En términos de los enfrentamientos registrados por la GN, entre 2020 y 2021 las cinco entidades federativas con más sucesos fueron: Michoacán con treinta y seis, Guanajuato con veintiuno, Sonora con veinte, Guerrero con trece y Zacatecas con once (cuadro 6).

Resalta el hecho que nueve entidades federativas no tuvieron ni un solo acontecimiento de este tipo: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Tlaxcala y Yucatán.

Derivado de estos enfrentamientos y de repeler agresiones se reportaron lesionados, detenidos y fallecidos civiles en 2020 y 2021. Destaca que tanto los detenidos como los fallecidos aumentaron un 159 y un 116 por ciento, respectivamente (cuadro 7).

CUADRO 7
NÚMERO DE LESIONADOS, DETENIDOS Y FALLECIDOS
COMO RESULTADO DE ENFRENTAMIENTOS

| Año | Lesionados | Detenidos | Fallecidos |
|------------|-------------------|------------------|-------------------|
| 2020 | 17 | 22 | 30 |
| 2021 | 20 | 57 | 65 |

Fuente: *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2021* (INEGI).

Parte de las actividades de la GN se han centrado en atender la problemática de los grupos delictivos. De hecho, de acuerdo con el “Informe de actividades de la Guardia Nacional 2021”, la estrategia de la dependencia se ha focalizado en realizar “acciones de combate a la delincuencia en territorios y regiones identificados como de mayor riesgo en el país y en atender las causas y condiciones que propician las conductas delictivas”.

En ese mismo sentido, de acuerdo con los reportes mensuales presentados en la conferencia presidencial matutina, la principal actividad en la que se concentra el personal de la GN son las acciones de “construcción de la paz”. Esto se traduce en el uso de la inteligencia para la detención de personas generadoras de violencia y para la desarticulación de bandas criminales; el aseguramiento de narcóticos y armas en diferentes puntos terrestres, aéreos y marítimos; y en operaciones para el combate al mercado ilícito de hidrocarburos.

No obstante, durante los últimos años está en marcha un proceso de ampliación de actividades de seguridad y civiles: “Las Fuerzas Armadas (donde se incluye a la GN) se han apartado de su misión principal para coadyuvar en la seguridad del país y ahora participan en misiones no militares”.³⁴

³³ Emir Olivares y Alonso Urrutia, “La estrategia de seguridad evita matanzas: López Obrador”, *La Jornada*, Ciudad de México, 13 de mayo de 2022. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/05/13/politica/la-estrategia-de-seguridad-evita-matanzas-lopez-obrador/>>, consultada en enero de 2023.

³⁴ Mónica Serrano, *op. cit.*

En este orden de ideas, el aumento de capacidades y estructura en la GN ha sido directamente proporcional al incremento de sus áreas operativas. Como sostiene Raúl Benítez, la ampliación de misiones militares ha sido una constante desde 2007, pero se incrementó de manera notable desde 2019.³⁵ Esto ha tenido un impacto colateral para la GN, institución que de origen ha realizado un abanico de actividades muy amplio. Además de las funciones que “heredó” de la PF realiza otras, como son:

- Atención a la emergencia por la Covid-19
- Atención a fenómenos naturales
- Dispersión de programas sociales
- Erradicación de plantíos ilícitos
- Operaciones de búsqueda y rescate de personas
- Operaciones para el combate al mercado ilícito de hidrocarburos
- Plan de migración en las fronteras norte y sur
- Programas estacionales (en periodos vacacionales)
- Seguridad a instalaciones estratégicas
- Seguridad al tren maya
- Seguridad en aduanas y aeropuertos
- Seguridad en el metro de la Ciudad de México (a partir de enero de 2023)
- Traslados de personas privadas de su libertad
- Vigilancia en espacio aéreo nacional

Esto tiene como consecuencia que las instituciones militares se concentren en actividades que no son prioritarias y, en cambio, operen de acuerdo con los vaivenes de la coyuntura política. Por ejemplo, la vigilancia y cuidado de las instalaciones del metro con seis mil efectivos fue una medida sumamente criticada, pues supera al estado de fuerza en estados con violencia notoria como Michoacán (4,640), Jalisco (4,500), Veracruz (4,045), Sinaloa (3,989), Chihuahua (3,090), Guerrero (2,951), Sonora (2,007), Zacatecas (1,420) y Baja California (1,639).³⁶

Si bien la GN es una dependencia relativamente nueva, ha tenido la capacidad desde su origen para dar resultados, es decir, realiza detenciones y puestas a disposición, combate delitos, tiene una capacidad de respuesta ante coyunturas específicas, realiza aseguramientos y combate diferentes expresiones delincuenciales en toda la geografía nacional. No obstante, carece de un plan específico donde se definan las prioridades y que permita focalizar recursos, lo cual tiene como consecuencia el uso político de la corporación. Son dos aspectos que se deben reducir al máximo.

³⁵ Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez, *op. cit.*

³⁶ Manuel Espino, “Despliegan a más elementos de la Guardia Nacional en el Metro que en estados con violencia”, *El Universal*, Ciudad de México, 12 de enero de 2023. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/despliegan-mas-elementos-de-la-guardia-nacional-en-el-metro-que-en-estados-con-violencia>>, consultada en enero de 2023.

Conclusiones

¿Es el balance de la GN en el combate a la delincuencia organizada hasta ahora positivo o negativo? Claramente, esto no se puede medir en blancos y negros, es decir, no existe una victoria o una derrota definitivas. Es posible sostener, a la luz de la evidencia anteriormente planteada, que existen buenos avances en el desarrollo de la institución y que ha dado resultados concretos en los pocos años que tiene de operación. Sin embargo, no es suficiente y se está todavía lejos de alcanzar los objetivos planteados.

Como se mencionó, la naturaleza de la GN y su razón de ser histórica es, en el fondo, el combate al crimen. Si bien las diferentes expresiones delincuenciales no se pueden erradicar, lo importante sería regresarlas a formas menos violentas y menos impactantes en términos políticos, económicos y sociales. Ir de un tema de seguridad nacional que implica el uso de todas las capacidades del Estado, a uno de seguridad pública que requiera la atención de las dependencias en la materia, como las policías y la Secretaría de Seguridad.³⁷

Es altamente probable que el máximo de las potencialidades de la GN se alcance dentro de los siguientes años. Por tanto, es primordial que la dependencia deje de lado muchas de las actividades accesorias y se concentre en prioridades institucionales. En este sentido, se plantean ocho recomendaciones:

1. *Certeza en el marco legal.* Para el desarrollo de actividades apegadas al Estado de derecho es necesario que la GN presione para que las leyes provean de un marco jurídico adecuado. Las reformas a las leyes secundarias, como opera actualmente la institución, pueden ser un paliativo, pero si existe un cambio de condiciones políticas existirá el riesgo de que éstas se declaren inconstitucionales y sea sumamente costosa una nueva reforma.
2. *Plan de trabajo de la Guardia Nacional en el combate al crimen organizado.* La GN debe definir sus prioridades en el corto, mediano y largo plazos para la focalización de recursos humanos, económicos, financieros y materiales, y cristalizarlas en un documento. Se debe evitar en la medida de lo posible el uso político de la GN. En la Estrategia Nacional de Seguridad Pública no se expresa la estrategia de combate a la criminalidad ni cómo ejecutarla.
3. *Conectar la función de la Guardia Nacional con la investigación de delitos y el sistema de justicia penal.* Otro de los aspectos fundamentales es cómo vincular la función policial con la investigación penal y la procuración de justicia. Esto es, que las acciones que realiza la GN se puedan judicializar y provean al Ministerio Público de los datos suficientes para realizar una sólida investigación penal. Es trascendental que la actividad de la corporación esté conectada con el sistema de justicia penal para disminuir la impunidad. La dependencia debe tener la capacidad de garantizar la licitud de la obtención de los elementos probatorios, aportar pruebas que acrediten la probable responsabilidad del delito por una persona u organización y garantizar

³⁷ Juan Carlos Montero, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *op. cit.*

los principios de presunción de inocencia, debido proceso y respeto a los derechos humanos.³⁸

4. *Apoyo a la consolidación de corporaciones de seguridad locales.* Si bien en la actualidad la GN participa en las mesas de seguridad impulsadas por la Federación en los estados, tiene actividad en los veintiséis grupos de inteligencia operativa del Centro Nacional de Inteligencia, y tiene un despliegue prácticamente en todas las entidades federativas del país, todo esto no es suficiente. Es necesario que paralelamente se fortalezcan las policías estatales y municipales, en un modelo de coordinación y no de subordinación.
5. *Consolidación de proyectos en marcha.* Entre los proyectos actuales que están en marcha y que podrían marcar de manera positiva el desarrollo de la institución se encuentran dos fundamentales: la creación de la Guardia Financiera y de la Comisión para la Atención del Delito de Homicidio Doloso:
 - *Guardia Financiera.* Desde el inicio del sexenio se anunció que se crearía la Guardia Financiera y que dependería de la GN, específicamente de la Dirección General Científica y de la Dirección General Antidrogas. Su actuación estará relacionada con el combate a la corrupción, los delitos fiscales, los delitos financieros y la identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita asociadas a temas como juegos de azar, casinos, tarjetas de crédito, cheques, préstamos, compra-venta de inmuebles, donativos, vehículos y obras de arte, por mencionar algunos.
 - *Comisión para la Atención del Delito de Homicidio Doloso (Conaho).* En diciembre de 2022 se dio a conocer el acuerdo para la creación de la Conaho. La Comisión será un grupo interdisciplinario de servidores públicos adscritos a la SSP que sirven como punto de coordinación entre las dependencias de seguridad pública y procuración de justicia encargadas de prevenir y combatir el homicidio doloso.³⁹
6. *Continuidad de la Guardia Nacional.* Cuando menos en las últimas cuatro décadas se han implementado cambios importantes y profundos en términos del diseño institucional para el combate a la delincuencia. Han nacido, se han consolidado y han desaparecido diversas dependencias operativas, como la Policía Federal Preventiva, la Policía Federal, así como también entidades estratégicas como la Secretaría de Seguridad Pública federal, la Comisión Nacional de Seguridad y ahora la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. La modificación de estas instituciones en función de la alternancia política y de los perfiles al mando del gobierno es sumamente costosa, compleja, además de ser tardada e implicar un desgaste político importante. Por lo anterior, es necesario desarrollar candados para que la dependencia se convierta en una política de Estado y no de gobierno, tal como ha pasado con los múltiples ejemplos citados. Su continuidad, en buena medida, pasa por el hecho de consolidar la organización y su

³⁸ Felipe de Jesús Gallo Gutiérrez, “Los métodos de investigación criminal desde un enfoque multidisciplinario de atención para prevenir el delito”, *Congreso Internacional de Investigación “Desafíos y estrategias globales de la investigación del delito para contribuir a la seguridad pública”*, Ciudad de México, 2021, p. 207.

³⁹ Gobierno de México, Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Atención del Delito de Homicidio Doloso, Ciudad de México, 2022.

disciplina, prestaciones, ascensos, profesionalización y servicio de carrera, así como de evitar niveles de corrupción generalizados.⁴⁰

7. *Mecanismos de control legislativo y/o jurisdiccional.* Actualmente, la GN cuenta con varios mecanismos de control legislativo. El principal es el informe anual que debe presentar ante el Senado de la República. Después, con las reformas de noviembre de 2022, se establecieron dos mecanismos adicionales. Por un lado, el informe semestral que debe presentar el Ejecutivo federal al Congreso sobre indicadores cuantificables y verificables de los resultados obtenidos por las Fuerzas Armadas, en sus acciones como coadyuvante de las tareas de seguridad pública. Por otro lado, el decreto estableció la integración de una comisión bicameral para fiscalizar también las tareas en seguridad pública de las Fuerzas Armadas.⁴¹ En el ámbito jurisdiccional, debe existir claridad sobre los supuestos en que las responsabilidades civiles, administrativas, y especialmente las penales, del personal de la GN serán dirimidas en tribunales del fuero civil o del militar.
8. *Adaptación a las nuevas tendencias criminales.* Con seguridad, se producirá la evolución y diversificación del crimen organizado hacia formas más complejas, en un contexto de globalización y avances tecnológicos superlativos. Algunas de las áreas donde se tendrá que brindar mayor énfasis son los delitos cibernéticos y en la generación de legislación al respecto; las nuevas tendencias de las drogas, especialmente de las drogas químicas o de diseño; los delitos contra la flora y la fauna, en concordancia con las tendencias de cambio climático y la necesidad de protección al medioambiente; los delitos en el ámbito de la salud, los cuales tomaron un mayor énfasis en el contexto de la pandemia por Covid-19; y la consolidación de nuevas condiciones, como la red 5G, la inteligencia artificial, el *big data* y el *machine learning*. Se requieren procesos de adaptación e innovación dentro de la institución, para ir a la par de los cambios en las tendencias criminales.

Desde 2007, cuando empezó el enfrentamiento directo con las organizaciones criminales, el fortalecimiento de las instituciones policiales no ha sido suficiente y casi dos décadas después tienen todavía serias deficiencias, salvo contadas excepciones. Desde entonces, se han implementado diferentes enfoques para la atención de este fenómeno sin conseguir los resultados deseados. La violencia que azota al país va más allá del funcionamiento de una institución concreta de gobierno, independientemente del número de efectivos desplegados. Es decir, ni la GN ni otra estructura gubernamental tendrá la capacidad de combatir a la delincuencia *per se*. Se requiere de un trabajo conjunto de diversas estructuras del gobierno mexicano.

⁴⁰ Cámara de Diputados, *Conclusiones de las audiencias públicas sobre Guardia Nacional*, Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2019.

⁴¹ Gobierno de México, “Decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional”, Ciudad de México, 26 de marzo de 2019.

GUARDIA NACIONAL Y LA MILITARIZACIÓN DEL ENFOQUE MIGRATORIO EN MÉXICO

*Paola Hernández Ozuna**

Contexto

La Guardia Nacional (GN) es actualmente el cuerpo de seguridad del Estado mexicano más importante. En conjunto con las otras dos fuerzas armadas, se encarga de ejercer funciones de seguridad pública y seguridad nacional. A partir de 2019, fecha de su creación, se ha dedicado también a apoyar al Instituto Nacional de Migración (INM) en la gestión de los flujos migratorios, la vigilancia de las fronteras, el “rescate”¹ de mi-

* Estudiante de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Término que el gobierno de Andrés López Obrador ha empleado para referirse a la detención de migrantes. También utiliza los conceptos: mantenerlos seguros, alojar, retornos asistidos, proteger y reintegrar. Véase Adriana Ortega Ramírez y Luis Morales Gámez, “(In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México”, *Ius*, vol. 15, núm. 47, enero-junio de 2021. Disponible en <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472021000100157>, consultada en octubre de 2022. De acuerdo con estadísticas publicadas en el cuarto informe presidencial, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) es la dependencia militar más activa en tareas de control migratorio: 256,325 migrantes fueron interceptados, de los cuales 218,402, el 85 por ciento, fueron detenidos en algún punto de la frontera sur. Véase también, Manu Ureste, “En su cuarto año, AMLO despliega a 46% más militares y guardias para contener a migrantes; detenciones llegan a 345 mil”, *Animal Político*, 2 de septiembre de 2022. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/sociedad/mas-militares-guardias-nacionales-detener-migrantes>>, consultada en noviembre de 2022.

grantes y, más recientemente, en la vigilancia de las estaciones migratorias.² México es un país en el que convergen flujos migratorios de origen, tránsito y destino. La gran frontera que comparte con Estados Unidos representa, al mismo tiempo, oportunidades y desafíos tanto para la política interna como para la política exterior. Los problemas *intermésticos* son comunes debido a la profundización y extensión de la globalización y la compleja relación con el vecino del norte; por lo tanto, la separación tradicional entre lo internacional y lo interno se desdibuja, lo cual impone nuevos retos en la construcción de estrategias reales, integrales y funcionales para gestionarlos.

La migración es un asunto complejo en el que confluyen diferentes órdenes: internacional, hemisférico, regional, subregional, binacional y nacional. En este sentido, su tratamiento debería tomar en cuenta diferentes perspectivas políticas, económicas y sociales, así como las características específicas de los espacios y entornos en los cuales se desenvuelve.

Los flujos migratorios que transitan por el país y que tienen como destino Estados Unidos no sólo han aumentado en número, sino que se han vuelto más complejos frente a aquellos que tradicionalmente se originaban en Centroamérica y en México.³ Esto, debido a que se han sumado otros contingentes que se componen de personas que provienen del Caribe (mayoritariamente de Haití), de América del Sur (Venezuela), pero también de África y de Asia. Sin embargo, ante esta realidad, en el hemisferio aún no existe un andamiaje institucional que permita seguir los principios guía acordados en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada, y Regular.⁴ Aunque con un marcado cambio en la conceptualización de la migración, evidenciado en la Declaración de Los Ángeles, resultado de la reciente Cumbre de las Américas (enero de 2023), las pautas de acción y la preeminencia del enfoque de seguridad nacional y protección de fronteras no han desaparecido. La migración internacional, sobre todo la irregular en los discursos gubernamentales, sigue apareciendo como una amenaza para los Estados-nación.

En México, el fenómeno de la migración irregular es estructural. Esto debido a que por muchos años ha sido un país expulsor de personas hacia Estados Unidos;⁵ porque es un

² La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fallado a favor de que la GN se encargue de la vigilancia de las estaciones migratorias después del suceso en Ciudad Juárez el 27 de marzo de 2023, cuando fallecieron treinta y dos migrantes y veintiocho más quedaron lesionados como consecuencia de un incendio al interior de las instalaciones. Véase Ximena Ochoa, “La Guardia Nacional vigilará estaciones de Migración, validó la SCJN”, *Innova*, 24 de abril de 2023. Disponible en <<https://www.infobae.com/mexico/2023/04/24/la-guardia-nacional-vigilara-estaciones-de-migracion-valido-la-scn/>>, consultada en mayo de 2023.

³ De acuerdo con las estimaciones de los gobiernos de Estados Unidos y México citadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), al menos cuatrocientas mil personas transitan por México anualmente. Véase *Perfil migratorio de México. Boletín anual 2022*, Organización Internacional para las Migraciones, 2022. Disponible en <<https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd11686/files/documents/2023-03/Perfil%20Migratorio-%20Boletin%20Anual%202022%20%283%29.pdf>>.

⁴ México, junto con Suiza, coordinó la negociación del Pacto Mundial, que se aprobó en Marruecos el 10 de diciembre de 2018. Los principios guía son: desarrollo de políticas centradas en las personas (*people centre*); cooperación internacional; respeto a la soberanía nacional; preeminencia del derecho y del debido proceso (*rule of law and due process*); desarrollo sustentable; derechos humanos; perspectiva de género (*gender responsive*); *whole-of-government approach*; *whole-society approach*. Disponible en <<https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>>, consultada en febrero de 2023.

⁵ Son aproximadamente 12,300,000 las personas nacidas en México que viven en Estados Unidos, así como 26,200,000 que son de segunda y tercera generaciones. De América Latina es la migración más numerosa,

tema que ha estado en la agenda binacional históricamente, y porque las decisiones, perspectivas y medidas establecidas en el vecino del norte han impactado directamente en las políticas interna y exterior mexicanas. Es un tema en donde la sutil separación entre esas esferas se difumina.

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el aumento en el tráfico fronterizo y de drogas, el avance territorial de la delincuencia organizada, la crisis del fentanilo, el combate al crimen organizado y la migración han sido algunos de los acontecimientos que han marcado a mediano y largo plazos la relación bilateral México-Estados Unidos. Asimismo, han pavimentado el camino para la *securitización* de la agenda binacional que, en el caso mexicano, ha tenido como una de sus principales consecuencias la creciente militarización de la seguridad pública.

Aunque en México el poder de los militares en la vida política había disminuido desde mediados del siglo xx, las cambiantes condiciones en la esfera de la seguridad han permitido el acercamiento entre autoridades civiles y Fuerzas Armadas. La influencia del discurso establecido desde 2006 sobre la necesidad de la presencia de los militares en tareas de seguridad pública ante el avance del crimen organizado se ha consolidado. En primera instancia, porque la incidencia de los cárteles ha aumentado con su expansión territorial y, en segunda, porque aún no existe una estrategia que haga frente al problema e involucre a todas las dependencias e instituciones civiles encargadas de la seguridad, en todos los niveles de gobierno.

Aun con la existencia de subsecuentes gobiernos democráticos o elegidos democráticamente (sin importar el partido en el poder), se observa una primacía de la esfera militar sobre la civil: “Los procesos latinoamericanos de *securitización* [...] están conduciendo a una relegitimación de las instituciones, de los liderazgos, de los discursos y de las prácticas militares sobre las instituciones policiales”.⁶

La declarada guerra en contra del crimen organizado de 2007 parece actuar como un punto de no retorno, incluso para el gobierno de López Obrador, que como parte de su estrategia al interior y al exterior, como se verá más adelante, ha optado por la militarización de varias funciones de seguridad. Lo anterior ha impactado negativamente la gestión del fenómeno migratorio, toda vez que el avance de los cárteles mexicanos por el país ha afectado también las rutas migratorias. De lo anterior dan cuenta la masacre de setenta y dos migrantes en San Fernando Tamaulipas a manos del cártel de Los Zetas en agosto de 2010, así como la muerte de cincuenta y seis migrantes por la volcadura de un camión en donde eran transportados por integrantes del crimen organizado, en Chiapas, el 9 de diciembre de 2021.⁷

seguida por la proveniente de los países del Triángulo Norte centroamericano. Véanse *Perfil migratorio de México. Boletín anual 2022, op. cit.*, y Consejo Nacional de Población, “Mexicanos en Estados Unidos”, Disponible en <<https://www.gob.mx/conapo/articulos/mexicanos-en-estados-unidos-datos-graficos-y-mapas-cifras-2017-y-2018?idiom=es>>, consultada en febrero de 2023.

⁶ Marcos Robledo Hoecker y Francisco Verdes Montenegro (editores), *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?*, Fundación Carolina, Ciudad de México, 2023, pp. 23-24. Disponible en <<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/06/Militarizacion.pdf>>.

⁷ Agencia EFE, “Crimen organizado convierte rutas migratorias de México en lucrativo negocio”, *EFE noticias*, 22 de diciembre de 2021. Disponible en <<https://udgtv.com/noticias/crimen-organizado-convierte-rutas-migratorias-lucrativo-negocio/>>, consultada en febrero de 2023.

La Guardia Nacional como instrumento para la negociación

A partir de 2019, al amparo de la Ley de la Guardia Nacional, la corporación participa en actividades cotidianas de seguridad pública ante la desaparición de la Policía Federal, pero también ante un creciente desprestigio de las instituciones policiales del país.⁸ De la misma forma, esa ley establece el apoyo que debe brindar al INM en el ejercicio de sus funciones, aunque paulatinamente ha participado de manera directa en el control de los flujos migratorios (sobre todo de las caravanas migrantes).⁹

La creación de la GN representa, en términos prácticos, la militarización de la seguridad en México, toda vez que más del 80 por ciento de sus efectivos provienen de la esfera castrense.¹⁰ En 2019 había 56,191 elementos desplegados; 96,182 en 2020; 99,946 en 2021; 106,155 en 2022, y se espera que totalicen 141,456 cuando se concluya el recuento para 2023. Según Ortega Ramírez y Morales Gámez se observa una coincidencia en el despliegue de elementos de la GN y el número de detenciones migratorias en las fronteras norte y sur de México.¹¹

La convergencia entre los representantes políticos civiles y las Fuerzas Armadas, con la ampliación de efectivos militares en el territorio nacional, y con su participación en varias áreas de la seguridad pública y en el manejo de los flujos migratorios, puede debilitar los controles democráticos y posibilitar el retorno de los militares al control del Estado, toda vez que gozan de una amplia legitimidad y aceptación en la sociedad.¹² Benítez Manaut establece que “la actuación cada vez más contundente de la Guardia Nacional se consolida porque al menos 55 por ciento de la población tiene la opinión de que los migrantes deben ser deportados y sólo el 7 por ciento cree que se les debería ofrecer un permiso de residencia. Por otro lado, 64 por ciento piensan que los migrantes son una carga para México y el 51 por ciento apoya el despliegue de la GN para contenerlos”.¹³

⁸ *Infobae*, “México tiene el segundo peor registro en confianza policial en toda América Latina”, *Infobae*, 31 de octubre de 2020. Disponible en <<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/10/31/mexico-tiene-el-segundo-peor-registro-en-confianza-policial-en-toda-latinoamerica/>>, consultada en febrero de 2023.

⁹ Según Marchand, las caravanas migrantes se formaron principalmente para evitar el trato con los polleros; representan, también, un nuevo modelo de trans migración y son una respuesta al cambiante contexto político y social, así como a la existencia de múltiples inseguridades generadas por el crimen organizado. Estas fueron organizadas a través de redes sociales y estuvieron compuestas por familias enteras (incluidos los niños). Véase Marianne Marchand, “The *Caravanas de Migrantes* Making their Way North: Problematising the Biopolitics of Mobilities in Mexico”, *Third World Quarterly*, vol. 42, núm. 1, 2021, p. 143. Disponible en <<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/01436597.2020.1824579?needAccess=true&role=button>>.

¹⁰ Para más información sobre el personal que conforma la GN, véase *Militarización en la 4T, 2018-2020*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2020. Disponible en <<https://seguridadviviavivi.iberomex.mx/tema/militarizacion/>>, consultada en marzo de 2023.

¹¹ Adriana Ortega Ramírez y Luis Morales Gámez, *op. cit.*

¹² Dicha convergencia puede tener efectos en la existencia y primacía de las instituciones civiles en el tratamiento de los temas de seguridad y en los controles democráticos que deben existir sobre las instituciones militares cuando, por motivos extraordinarios, participen en la protección de civiles u otra esfera donde normalmente no participarían. Véase Robledo Hoecker y Verdes Montenegro, *op. cit.*

¹³ Raúl Benítez Manaut, “Geopolitics, Migration and Humanitarian Crisis in Relations between the United States, Mexico and Central America in the 21st Century”, en Mónica Toussaint y Guillermo Fernández Ampié (editores), *Regional Voices in the Geopolitics of Mexico and Central America, 1959-2019*, Nueva York, Routledge, 2023, p. 117.

Cabe aclarar que la creación de la GN no sólo respondió a factores de la política interna mexicana, sino que la presión de Estados Unidos y su particular perspectiva de la migración hicieron mella en la paulatina modificación del discurso y las medidas del gobierno mexicano en el tema migratorio. 2019 fue un año particularmente desafiante para la política externa de López Obrador ya que, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias, como la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, tuvo que enfrentarse a prioridades de la agenda de seguridad estadounidense que no sólo eran contrarias a las medidas que de manera interna quería implementar, sino que resultaban dañinas para la relación comercial y para la relación política de cooperación.

Las prioridades de seguridad del presidente Donald Trump en el terreno de la migración eran financiar el muro de la frontera con México, limitar al máximo los permisos de residencia, acelerar las expulsiones de menores centroamericanos, contratar a más agentes fronterizos y retirar fondos a las ciudades santuario.¹⁴ Estas acciones se basaban en la tergiversación de las causas de los flujos migratorios y en la manipulación xenófoba y agresiva de los símbolos con base en la imagen de un migrante latinoamericano violento, moreno y pobre. Las acciones del entonces presidente, las constantes presiones y la firma de un acuerdo migratorio (en junio de 2019),¹⁵ obligaron a que México transformara paulatinamente la narrativa de brazos abiertos en el terreno migratorio, reconsiderara sus prioridades, endureciera la gestión migratoria y guardara en el cajón de las buenas intenciones los primeros esfuerzos gubernamentales como la iniciativa “Sembrando vida” y el programa “Jóvenes construyendo el futuro” (ambos de 2018).

El gobierno de México modificó el rumbo en su política migratoria de manera reactiva, buscando cuidar la relación comercial, pero con consecuencias a largo plazo en la planeación y gestión autónoma de sus estrategias en el ámbito de la migración irregular en tránsito hacia Estados Unidos. La pandemia de Covid-19, el cierre de fronteras y la aplicación del Título 42 en el manejo estadounidense de la migración tuvieron como consecuencia directa una implosión en las instituciones migratorias mexicanas, que vieron superada su capacidad de actuación y los puntos fronterizos mexicanos se encontraron muy pronto saturados y rebasados por la cantidad de migrantes que esperaban en México la regulación de su situación migratoria.¹⁶

El enfoque prohibitivo y persecutorio nacido del acuerdo complementario de junio de 2019 ha llevado a un aumento en las detenciones y al colapso de las estaciones migratorias, además

¹⁴ José María Ramos, “Mesa ‘Crimen organizado en la frontera México-Estados Unidos: seguridad, migración y comercio’”, en *Seminario avanzado de seguridad nacional y regional de América del Norte, cuarta edición*, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) / Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Puebla, enero-febrero de 2023.

¹⁵ Véanse la “Declaración conjunta” y el “Acuerdo suplementario” del 7 de junio de 2019, en Manuel Becerra, “Declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019”, *Anuario mexicano de derecho internacional*, vol. 20, Ciudad de México, enero-diciembre de 2020. Disponible en <<https://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v20/1870-4654-amdi-20-531.pdf>>. En este acuerdo México se convertía, *de facto*, en tercer país seguro.

¹⁶ El Título 42, que fue eliminado el 11 de mayo de 2023. Con esta medida se obligaba a los solicitantes de asilo a esperar en México mientras se decidía si se les otorgaba. Véase el artículo Bryan Avelar, “La frontera sur de México se convierte en un tapón para miles de migrantes: ‘aquí ya no caben más’”, *El País*, 9 de mayo de 2023. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2023-05-10/aqui-ya-no-caben-mas-miles-de-migrantes-se-accumulan-en-la-frontera-sur-de-mexico-ante-el-fin-del-titulo-42.html>>, consultada en mayo de 2023.

del despliegue de los elementos de la GN en ambas fronteras. En ese acuerdo se estableció que México desplegaría “su recién creada Guardia Nacional en las fronteras sur y norte, tomaría medidas energéticas para detener el flujo migratorio hacia Estados Unidos y permitiría la expansión de los Protocolos de Protección al Migrante [MPP, Migrants Protection Protocols, conocidos como ‘Quédate en México’], lo cual obligó a miles de personas solicitantes de asilo a esperar en peligrosas ciudades fronterizas mexicanas hasta celebrar sus audiencias de asilo en Estados Unidos”.¹⁷

Con el aumento de la migración, de las solicitudes de asilo y de los “rescates”, los centros de detención están en un 800 por ciento de su capacidad: “México ha detenido entre 2017 y agosto de 2022 a 858,330 indocumentados [...], la mayoría asegurados en el estado de Chiapas [...]; en su frontera norte México ‘rescató’ a 236,357 personas indocumentadas en el mismo periodo [...]. Entre 2001 y agosto de 2022 México ha detenido a 2’574,834 centroamericanos y cubanos”.¹⁸ La expansión del programa “Quédate en México” hizo viable la detención de más migrantes y justificó la presencia activa de diferentes aparatos policiales en las fronteras norte y sur,¹⁹ con el objetivo de contener el paso de las personas migrantes, que es una de las metas más apremiantes para el gobierno estadounidense y uno de los principales compromisos del gobierno mexicano, en el entendido de que actuar de esa manera permitiría que siguiera profundizándose la relación comercial, de la que tanto depende México.

En México el lenguaje *securitario* de la migración ha justificado el uso de la fuerza y la violencia.²⁰ Ese mismo lenguaje se ha legitimado bajo el paraguas institucional de la cooperación con Estados Unidos que representa el Entendimiento Bicentenario, vigente desde 2021. Dentro de este mecanismo de cooperación se ha creado el Plan de Migración y Desarrollo de la Frontera Norte y Sur;²¹ para su instrumentación en México se han desplegado (desde enero de

¹⁷ Elyssa Pachico y Maureen Meyer, *Un año después del acuerdo migratorio entre los Estados Unidos y México es claro que generó un desastre humanitario*, Washington Office for Latin America (WOLA), 6 de junio de 2020. Disponible en <<https://www.wola.org/es/analisis/acuerdo-migratorio-estados-unidos-mexico-genero-desastre-humanitario/>>, consultada en febrero de 2023.

¹⁸ Carlos Barrachina, “Mesa ‘Desafíos de la cooperación en materia de migración ilegal regional’”, *Seminario avanzado de seguridad nacional y regional de América del Norte*, cuarta edición, *op cit.*

¹⁹ En 2019, el gobierno mexicano reportó el despliegue de 11,965 agentes federales en la frontera sur (Guardia Nacional, Fuerzas Armadas, Policía Federal y agentes del Instituto Nacional de Migración); alrededor de 2,000 están situados fundamentalmente en Chiapas, 6,500 estacionados en una zona que abarca Chiapas hasta las zonas altas de las costas del golfo de Tabasco y Veracruz. Otros 2,000 están estacionados en el Istmo de Tehuantepec. Véase Maureen Meyer y Adam Isacson, *The “Wall before the Wall”. Mexico’s Crackdown on Migration at Its Southern Border*, diciembre de 2019. Disponible en <<https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-Full-Report-Mexicos-Southern-Border.pdf>>.

²⁰ Adriana Ortega Ramírez y Luis Morales Gámez, *op. cit.*, p. 163.

²¹ A pesar de que este mecanismo de cooperación, basado sobre todo en el diálogo y en la manifestación de buenas intenciones, maneja un discurso más flexible y cooperativo, se incluye a la migración dentro de la perspectiva de la seguridad multidimensional, con la propuesta del Plan de Migración para la Frontera Norte y Sur. En la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), con la implementación del Programa Frontera Sur, también se observó un aumento de la presencia de las Fuerzas Armadas, agentes del Instituto Nacional de Migración y de la Policía Federal en el sureste del país. Véase Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, *La implementación y el legado del Programa Frontera Sur de México*, Universidad de Texas, 2019. Disponible en <https://www.strauscenter.org/wp-content/uploads/prp_208-LA-IMPLEMENTACIÓN-Y-EL-LEGADO-DEL-PROGRAMA-FRONTERA-SUR-DE-MÉXICO.pdf>.

2022), “28,397 elementos para [su ejecución], de los cuales 13,663 son integrantes del Ejército y 13,828 son miembros de la Guardia Nacional”.²² En abril de 2023 hay 25,845 elementos de la GN para el control migratorio, de los 106,155 efectivos con que cuenta, la mayoría de los cuales provienen de las Fuerzas Armadas, y se espera que para 2024 la cifra se eleve a 157,971.²³

La Guardia Nacional en la política interna de México

El rol de liderazgo que ha ejercido la GN en la contención y control de los flujos migratorios no ha cumplido con la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos y migración de los que México forma parte. Con ello se vulneran los pilares de un Estado democrático porque no se ha logrado consolidar la profesionalización de la GN. El intento de centralizar la política de seguridad en la GN y las Fuerzas Armadas sólo debilita y obstaculiza la participación de otras instituciones policiales con un enfoque más cercano a la seguridad pública, a la proximidad y a los derechos humanos.

A pesar de lo anterior, la GN y las Fuerzas Armadas participan en el manejo de las crisis migratorias debido a la falta de confianza en las instituciones encargadas del tema, a los escándalos de corrupción y a la práctica de extorsión a los migrantes a manos de funcionarios del INM. Por ejemplo, una investigación sostiene que hubo ciento diecinueve quejas en contra de los agentes desde 2017 a 2023.²⁴ Aunque la actuación de la GN y de las Fuerzas Armadas no asegura la desaparición de dichos escándalos y malos manejos, sí existe una mayor legitimidad de dichos cuerpos de seguridad del Estado.

El de la migración no es un tema que se pueda resolver en cumbres presidenciales, con órdenes ejecutivas y resoluciones que establezcan su control *per se*. Deben existir acciones gubernamentales que tomen en cuenta las vulnerabilidades de los migrantes sin demeritar la seguridad del país. El involucramiento de las Fuerzas Armadas no necesariamente significa un mayor control de la migración no documentada, y además pone en peligro el cumplimiento y observación de los derechos humanos, toda vez que sus miembros no cuentan con una formación adecuada ni con alguna experiencia en el tema del uso de la fuerza en su relación con grupos vulnerables.

Aunque México firmó un acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el que se comprometía a establecer programas de capacitación y profesionalización de la GN, para asegurar el respeto y promoción de los derechos humanos y un adecuado uso de la fuerza, el gobierno continúa recibiendo quejas en contra de la presencia y actuación de los integrantes de la corporación en acciones de control de los flujos migratorios.²⁵

²² Sin Fronteras, *Bajo la bota: militarización de la política migratoria en México*, Bajo la bota, Ciudad de México, 2022, p. 26. Disponible en <<https://bajolabota.com.mx/>>, consultada en abril de 2023.

²³ Gobierno de México, *Informe de Seguridad conjunto*, Ciudad de México, 4 de abril de 2023. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/814654/CPM_Informe_de_Seguridad__04abr23.pdf>.

²⁴ *El Universal*, “Migración acumula 119 investigaciones por extorsión”, Ciudad de México, 9 de junio de 2023. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/migracion-acumula-119-investigaciones-por-extorsion-2/>>, consultada en junio de 2023.

²⁵ Véanse: Maureen Meyer y Adam Isacson, *op. cit.*; Organización de las Naciones Unidas, “ONU Derechos Humanos preocupada por que la Guardia Nacional de México pase a estar bajo control militar”, septiembre de

Este enfoque militarizador de la migración y de la seguridad en general se emplea para el endurecimiento de las posturas en beneficio de la construcción de comunidades seguras, si hablamos en términos regionales, pero tiene efectos institucionales negativos para la consolidación de controles democráticos en la actuación de las Fuerzas Armadas. La militarización no limita, controla ni estabiliza la migración, y tampoco el combate al crimen. Se debe poner el acento en la construcción de una verdadera gobernanza multidimensional que rebase la narrativa de combate y criminalización que vulnera los derechos humanos y provoca desastres como el incendio de la estación migratoria en Ciudad Juárez en marzo de 2023. La realidad sigue produciendo tragedias que dejan al descubierto la fragilidad de los derechos de las personas migrantes.

Que México privilegie un enfoque de seguridad y criminalización de la migración en el entendido de que es un Estado democrático no sólo contradice las propuestas iniciales del gobierno de López Obrador, sino que hacen de su proyecto político un fenómeno incoherente y sin un propósito claro, que posiblemente no exista fuera de la retórica presidencial. La detención migratoria opera en el contexto de la migración de tránsito y destino, siendo una política enfocada en los migrantes irregulares. La entidad con mayor número de detenciones migratorias a lo largo de este periodo fue Chiapas (98,000), seguida de Tamaulipas (35,000), Tabasco (22,000) y Veracruz (20,000).²⁶

Por lo tanto, analizar el papel y el peso de la GN dentro de la agenda de seguridad y migración se hace indispensable por varios motivos: 1) por la preeminencia del tema de la seguridad al interior y al exterior; 2) porque la estrategia de seguridad en México pasa, casi de manera insoslayable, por la de Estados Unidos; 3) porque su papel en la contención de la migración se ha vuelto fundamental pero, al mismo tiempo, controvertido; 4) por la participación de la GN en la militarización del país, y 5) por el peso de la GN en los próximos cambios de gobierno y las perspectivas a largo plazo.

Conclusiones

El tráfico de drogas y la migración son dos fenómenos anclados a la globalización y al Entendimiento Bicentenario; por lo tanto, las estrategias deberían formularse en un lenguaje político común que permita la corresponsabilidad, la cooperación y la coordinación efectivas, no sólo coyunturales. Sin embargo, todavía es una interrogante la perspectiva de si esta cooperación más estrecha permitiría una efectiva desmovilización de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad o las perpetuaría.

Con las actuales decisiones del gobierno de López Obrador se ha establecido una relación peligrosa entre el uso de la fuerza y la gobernabilidad democrática, que ha puesto en entredi-

2022. Disponible en <<https://news.un.org/es/story/2022/09/1514201>>, consultada en mayo de 2023; y Amnistía Internacional, “México: militarizar la seguridad pública generará más violaciones de derechos humanos y perpetuará la impunidad”. Disponible en <<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/mexico-militarizar-la-seguridad-publica-generara-mas-violaciones-de-derechos-humanos-y-perpetuara-la-impunidad>>, consultada en abril de 2023.

²⁶ Véanse Felipe Sánchez Nájera y Daniela Osorio, “Guardia Nacional y detención de personas migrantes”, *Nexos*, Ciudad de México, 25 de octubre de 2021. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/guardia-nacional-y-detencion-de-personas-migrantes/>>, consultada en abril de 2023; y Manu Ureste, *op. cit.*

cho la efectiva separación de poderes y la supremacía de las instituciones²⁷ en el manejo de la agenda de seguridad del país (interna y externamente). No obstante, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2023 se propuso otorgar a la Sedena la cantidad de recursos económicos más alta en su historia (112,000 millones de pesos), así como un aumento en el presupuesto de la GN de 34,500 millones de pesos.²⁸ El escenario no parece halagüeño.

Ante la creciente securitización de la migración en la política mexicana y las relaciones bilaterales, así como ante el proceso hacia un control militar de la GN, el gobierno mexicano enfrenta el desafío de definir mejor las tareas de esta última en la materia, ya que de ello depende una estrategia más consolidada en el tema de seguridad. De la misma forma, sería viable profundizar un esquema de paradiplomacia en todas las ciudades en donde existan cruces fronterizos importantes, para que los Estados puedan coordinar sus propias instancias y encuentren medidas menos centralizadas para llevar a cabo las funciones de control y gestión migratoria en apego a los estándares internacionales.

Si bien es cierto que un gran número de personas migrantes provienen de la zona llamada Triángulo del Norte,²⁹ así como de Cuba, Venezuela y Nicaragua, en donde además de existir una ola de violencia y represión atraviesan por una crisis económica e inflacionaria grave, la realidad es que los programas sociales que propone el gobierno y la cooperación con Estados Unidos a través del Entendimiento Bicentenario se concentran en la superficie de la problemática. De esta forma, invisibilizan las características específicas de los flujos migratorios y securitizan el tratamiento de la migración, enfoque que además se ha agravado por la creciente militarización de la seguridad que está experimentando México desde 2006 y que ha tomado nuevos derroteros desde 2019.

La vulnerabilidad de los migrantes no sólo es resultado de una debilitada estrategia por parte del gobierno mexicano, sino que, además, esa misma estrategia los revictimiza al obligarlos a buscar maneras no legales de cruzar la frontera, poniéndolos en manos de las células criminales. Lo anterior impide una efectiva actuación institucional, una eficiente aplicación de los protocolos y, asimismo, refuerza la militarización y mengua los derechos humanos de los migrantes. Esto representa un círculo vicioso de deslegitimación y resquebrajamiento de la institucionalidad y la gobernabilidad democráticas.

Mientras sigan existiendo dos perspectivas distintas de la seguridad y no se transite verdaderamente a una de corresponsabilidad y cooperación, será difícil aminorar los efectos negativos que las decisiones unilaterales han provocado. El Entendimiento Bicentenario es un marco de discusión en el que se pretende entablar un lenguaje común, pero que en esencia sólo establece las directrices que el gobierno mexicano debe seguir para tener una buena relación con Estados Unidos. A pesar de las buenas intenciones, este mecanismo no ha producido acuerdos realmente vinculantes, ni ha creado normas comunes en beneficio de una verdadera comunidad de intereses. La falta de institucionalización real ha tenido como consecuencia

²⁷ Lorenzo Cotino Hueso, “Supremacía y control civiles de la defensa y las Fuerzas Armadas. Seguimiento y propuestas para América Latina”, revista *Cidob D’Afers Internacionals*. Disponible en <file:///C:/Users/Hp/Downloads/doc_americalatina_22.pdf>.

²⁸ Organización Internacional de las Migraciones, *Perfil migratorio de México. Boletín anual 2022*, op. cit.

²⁹ El 65 por ciento son niños y familias que buscan protección, muchas de ellas de El Salvador, Guatemala y Honduras.

negativa una normatividad endeble que permite la primacía del sesgo securitizador en el manejo de la migración y, en general, de la agenda de seguridad englobada en los parámetros del Entendimiento Bicentenario.

Las numerosas dificultades que ha tenido el gobierno para modificar la gestión de la seguridad no sólo responden a una falta de compromiso político, al debilitamiento de las instituciones y a una creciente centralización del poder en la figura del presidente y en las Fuerzas Armadas; además de lo anterior, se deben tomar en cuenta otros factores estructurales, pero esta vez de la política exterior y de sus relaciones con Estados Unidos.

GUARDIA NACIONAL: SU PARTICIPACIÓN EN LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

*Sheila Hatziri Vargas Rojas**

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el despliegue de las y los elementos pertenecientes a la Guardia Nacional (GN) dentro de las actividades de búsqueda y localización de personas desaparecidas en México. Se sostiene la hipótesis de que la participación de la GN podría ser muy importante dada la imposibilidad humana y material de las comisiones estatales de búsqueda de personas para realizar esta tarea.

Desaparición de personas en México

El fenómeno de la desaparición forzada de personas representa un contexto de crisis en la salvaguarda de la seguridad, la libertad y la vida de las personas que habitan y transitan en México. A fines de 2022, la cantidad de personas desaparecidas y no localizadas fue de 109,516 casos.¹ En los primeros meses de 2023 ya se superó esta cifra con un total de 112,252

* Colaboradora del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

¹ Información obtenida del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, 31 de diciembre del 2022; véanse también *Infobae*, “México cerró 2022 con cifra histórica de personas desaparecidas”, Ciudad de México, 31 de diciembre del 2022, disponible en <<https://www.infobae.com/america/mexico/2022/12/31/mexico-cerro-2022-con-cifra-historica-de-personas-desaparecidas-jalisco-es-la-entidad-con-mas-casos-2/>>, y *Aristegui Noticias*, “México cierra 2022 con 109 mil desaparecidos y miedo en familias buscadoras”, Ciudad de México, 26 de diciembre de 2022, disponible en <<https://aristeguinoticias.com/2612/mexico/mexico-cierra-2022-con-109-mil-desaparecidos-y-miedo-en-familias-buscadoras/>>, consultadas en abril de 2023.

personas bajo dicho supuesto.² Esto es alarmante dada la celeridad con la que ocurren estos acontecimientos sin que se advierta ningún escenario que favorezca la disminución de esta tendencia a corto, mediano o largo plazo.

La difusión de casos a través de diversos medios de comunicación llevó al Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada a visitar México, después de lo cual reportó su crecimiento exponencial entre 2006 y 2021 (año que corresponde a la última actualización de personas desaparecidas entregada a este comité), que abarca el 98 por ciento de las desapariciones.³

El comité hace referencia a la estrecha relación de la denominada “guerra contra el narcotráfico” con el incremento de personas desaparecidas, así como a la ininterrumpida estrategia de seguridad consistente en desplegar elementos de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública.⁴ A lo largo de este periodo no sólo aumentaron los casos, sino que se reconfiguró el fenómeno: hubo una proliferación de perpetradores, con el crimen organizado como el actor central; aumentaron las modalidades, al involucrarse delitos como el secuestro, la trata de personas, las agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos; se incrementó notablemente el fenómeno en algunos estados y, en muchos casos, las investigaciones se obstaculizaron. También se amplió el número de víctimas directas e indirectas afectadas por estas desapariciones.⁵ Por cada persona no localizada existe una familia que sufre y se esfuerza por dar con su paradero.

Madres buscadoras

De estas historias surgen las ahora conocidas *madres buscadoras*. Son víctimas indirectas debido a la incapacidad, o bien la indiferencia de las autoridades ante sus peticiones para esclarecer los casos, y se agrupan con el objetivo de realizar labores de búsqueda en fosas comunes de diferentes estados de la República. Ellas se reúnen con picos, palas y fierros para escarbar la tierra. Dedican entre siete y ocho horas al día a caminar por terrenos baldíos, enterrar los fierros de construcción y, al sacarlos, oler la punta de la varilla para detectar el aroma de los cuerpos en descomposición, con tal de hallar vestigios humanos que les traigan una esperanza para recuperar los restos de sus seres queridos.⁶

² Comisión Nacional de Búsqueda, “Contexto general. Personas desaparecidas y no localizadas, periodo del 15/03/1964 al 28/03/2023”, Comisión Nacional de Búsqueda, Ciudad de México, 2023. Disponible en <<https://versionpublicarmpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>>, consultada en abril de 2023.

³ Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, “Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención”, Ciudad de México, Organización de las Naciones Unidas, 12 de abril del 2022, p. 3. Disponible en <<https://hchr.org.mx/comite/informe-del-comite-contra-la-desaparicion-forzada-sobre-su-visita-a-mexico-al-amparo-del-articulo-33-de-la-convencion/>>, consultada en junio de 2023.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

⁶ *El Financiero*, “Madres buscadoras de Sonora: aunque sean un puñado de huesos, pero queremos encontrarlos”, 9 de mayo de 2022. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/05/09/madres-buscadoras-de-sonora/>>, consultada en febrero de 2023.

A pesar de carecer de financiamiento, conocimientos técnicos en materia forense, recursos humanos y materiales, su labor ha sido muy valiosa para encontrar restos humanos, localizar fosas clandestinas e identificar a algunos de ellos. Por ejemplo, en 2016 fue hallada por madres buscadoras, en el estado de Veracruz, la fosa clandestina considerada la más grande de América Latina. Contenía un total de 298 cráneos y 22,500 restos humanos.⁷ No se debe olvidar que las participantes en estos colectivos trabajan de forma voluntaria.

La participación de las madres en labores de investigación y sus sorprendentes hallazgos también las convierte en un blanco de múltiples violencias. Al realizar sus despliegues de búsqueda, estas mujeres han dado cuenta de las características de los cuerpos recuperados de fosas en territorios donde opera el crimen organizado.⁸ Por lo anterior, sus testimonios ofrecen información valiosa para estudiar las potenciales causas de la muerte de las personas enterradas. A modo de ejemplo, los indicios de heridas por arma de fuego son elementos importantes para establecer si la persona pudo ser víctima de algún delito. Un gran número de buscadoras han sufrido intimidaciones de toda índole para frenar sus actividades, desde amenazas, secuestros, desaparición de otros familiares, agresiones directas en zonas de rastreo, hasta el asesinato.

A fines de 2022 la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México contabilizó cinco feminicidios de madres buscadoras: María Vázquez Ramírez formó el Colectivo de Personas Desaparecidas de Pénjamo; Esmeralda Gallardo, perteneciente al colectivo Voz de los Desaparecidos de Puebla; Ana Luisa Garduño, fundadora de la organización Ana Karen Vive; Brenda Jazmín Beltrán, integrante del colectivo Guerreras Buscadoras de Cajeme y Rosario Lilián Rodríguez Barraza, miembro del colectivo Corazones sin Justicia.

En 2023 sobresalen los testimonios de varias madres integrantes de colectivos de buscadoras de Sonora. El 18 de febrero de 2023, mientras realizaban actividades de rastreo dentro de la denominada “Gran Búsqueda”, fueron inesperadamente abandonadas por el convoy de seguridad de la policía estatal que las custodiaba.⁹ Más adelante, en el último punto considerado para el rastreo fueron sorprendidas por hombres armados que resguardaban el área. Josefina Rosas, de Misioneras Buscadoras Magdalena, explicó que los elementos de la GN de inmediato las movilizaron y las resguardaron en un lugar seguro, en un momento en el cual los elementos de la policía estatal ya no se encontraban escoltándolas. Por su parte, Cecilia Delgado, de Buscadoras por la Paz Sonora, manifestó que fueron instantes de gran tensión para todas ellas y para los pocos elementos de la Comisión Estatal de Búsqueda y la GN que las acompañaban.¹⁰

⁷ IDHEAS, “Las madres de México seguimos buscando”, IDHEAS: Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., Ciudad de México, 10 de mayo de 2022. Disponible en <<https://www.idheas.org.mx/especiales/victimas-defensoras/index.html>>, consultada en febrero de 2023.

⁸ David Saucedo, “Asesinada madre que buscaba a su hijo desaparecido”, *Los Angeles Times*, Los Ángeles, 8 de noviembre de 2022. Disponible en <<https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2022-11-08/asesinada-madre-que-buscaba-a-su-hijo-desaparecido-en-mexico>>.

⁹ Taide González Corbalá, “Buscadoras se encontraron con hombres armados, Policía Estatal abandonó el convoy”, *El Sol de Hermosillo*, Hermosillo, 19 de febrero de 2023. Disponible en <<https://www.elsoldehermosillo.com.mx/local/colectivos-de-busqueda-de-desaparecidos-piden-mayor-seguridad-en-sus-tareas-rastreo-9646077.html>>, consultada en junio de 2023.

¹⁰ *Idem*.

El caso citado ilustra las condiciones críticas en las que se realizan las investigaciones, la vulnerabilidad a la que familiares y víctimas están expuestas, la falta de garantías mínimas de seguridad en la búsqueda y también las acciones emergentes contra la violencia sistémica que atraviesa esta crisis. Aunado a lo anterior, también demuestra la escasa voluntad de colaborar con la búsqueda de personas por parte de las instituciones de algunos gobiernos estatales, lo que obliga a las instancias federales como la GN a participar en esta labor.

La Guardia Nacional en actividades de búsqueda de personas desaparecidas

Ante este escenario, a nivel nacional se han creado diversos instrumentos y organismos especializados y se han sumado diferentes instituciones gubernamentales en aras de crear una agenda en conjunto para atender los casos acumulados, asegurar investigaciones exhaustivas, brindar atención a familiares y víctimas, así como dar con el paradero de las miles de personas afectadas.

Una de estas instituciones es la GN. Su intervención en labores de seguridad pública refuerza un enfoque de militarización.¹¹ Sin embargo, su constante presencia en las labores de búsqueda en campo ha tenido un papel importante en los ámbitos pericial y científico, así como en la conformación del Centro Nacional de Identificación Humana. ¿Cómo puede explicarse su involucramiento?, ¿ha resultado benéfico?, ¿en qué radica su participación?

La GN es una institución policial de carácter civil creada desde 2019 para realizar funciones de seguridad pública. Entre sus atribuciones se encuentran la prevención e investigación de delitos, la salvaguarda de la integridad de las personas, la protección de bienes y la cooperación con otras instituciones. Su organización ha tenido diversas reformas, siendo una de las más relevantes el decreto que permite el control operativo de la GN a cargo del Ejército, ya que otorga al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional la facultad para determinar la forma en la que la GN participa dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.¹²

Al respecto, la Dirección General Científica de la GN, que pertenece a la Unidad de Órganos Especializados por Competencia, es el área técnica que participa en las investigaciones para la búsqueda de personas desaparecidas.¹³ En el marco de sus atribuciones, esta dirección auxilia en la búsqueda, preservación y obtención de indicios, el resguardo de lugares de hechos de-

¹¹ Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, *op. cit.*, pp. 8-9.

¹² Gobierno de México, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0>.

¹³ Alejandro Carlos Espinosa (coord.), *Guardia Nacional y policía científica. Estudios sobre ciberseguridad criminalística, innovación y política criminal*, Guardia Nacional, Ciudad de México, junio de 2022, p. 9. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/798774/Libro_GN.pdf>.

lictuosos, la emisión de opiniones técnicas, el análisis de pruebas a través de sus laboratorios criminalísticos y la actualización de bases de datos útiles para la investigación de delitos.¹⁴

En otras palabras, la Dirección Científica es una coordinación de servicios periciales con recursos tanto materiales como humanos para intervenir en labores de búsqueda en campo, fortalecer la recolección de indicios evitando la pérdida o contaminación de pruebas, proporcionar líneas de investigación robustas basadas en la criminalística y otras ciencias que permitan localizar personas, y cotejar la información obtenida con múltiples registros y bases de datos para poder individualizar e identificar los cuerpos.

En relación con lo anterior, un equipo de investigadores de la GN refiere que la Dirección General Científica cuenta con personal forense especializado en criminalística de campo, arqueología, antropología, odontología y genética forense.¹⁵ Cada una de estas especialidades resulta indispensable durante todo el proceso de investigación, dado que la desaparición de personas conlleva elaborar una robusta estrategia para lograr intervenciones exitosas. Los autores afirman que desde la criminalística es posible alcanzar el descubrimiento de indicios e involucrar a familiares y colectivos de víctimas en la comprensión del fenómeno, en el contexto local en donde se realice la intervención. Por otro lado, la arqueología coadyuva en la planimetría de las zonas de búsqueda y hallazgo, la excavación metódica y minuciosa del área para evitar la eliminación de indicios, y así obtener la mayor cobertura y precisión posibles. La antropología forense agrega a la investigación las prácticas de desaparición de organizaciones criminales y muertes violentas como contexto local de la problemática, así como la obtención de la media filiación de familiares y antecedentes médicos de las víctimas directas para su pronta identificación. A su vez, la genética forense junta las aportaciones técnicas de todas las especialidades mencionadas para concluir en la identificación de una persona.¹⁶

Tanto la infraestructura como la organización de esta área científica han tenido un impulso institucional importante. El laboratorio de criminalística es el primero avalado por la Entidad Mexicana de Acreditación, A. C., por su calidad de gestión, documentación y emisión de opiniones técnicas.¹⁷ Sobre su estructura, en octubre de 2020 se publicó “Propuestas para el control operativo de la Guardia Nacional por la Sedena”, un documento que proponía aumentar unidades administrativas a la Guardia Nacional, como la Dirección General de Desarrollo y Servicios Periciales, que absorbería las funciones de la Dirección General Científica y desarrollaría grupos periciales en criminalística, balística forense, bio-médico, química forense, sistemas de identificación, contabilidad e identificación forense.¹⁸ Las pruebas periciales contempladas dentro de los servicios de la institución abonan a la

¹⁴ Gobierno de México, “Artículo 36. Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGN_111220.pdf>.

¹⁵ Deyanira Bucio Vázquez, Rubí Yesenia Espinosa Villa, Alejandro Samuel Lovera, Roberto Caballero Velasco, Elena Sofía Abarca Ávila y Hess Roberto Gutiérrez Aguilar, “Identificación humana en México”, en Alejandro Carlos Espinosa (coord.), *op. cit.*, pp. 14-32.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 18-30.

¹⁷ *Ibidem*, p. 30.

¹⁸ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, “Organigrama 13. Estructura de la Guardia Nacional operada por Sedena”, en Sergio Aguayo Quezada, Raúl Benítez Manaut y Gerardo Rodríguez, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, CASEDE / Instituto Belisario Domínguez / Universidad de las Américas Puebla, Ciudad de México, 2020, p. 293.

atención de la desaparición de personas dentro de los diferentes momentos y etapas de las investigaciones. Donde se han quedado detenidos la mayoría de los casos es en la ubicación de las personas. La búsqueda de indicios y la identificación de restos humanos son actos propios de una primera etapa de investigación. Donde se observan los problemas principales es el segundo paso, la judicialización y el “derecho a la verdad” cuando persisten vacíos en las indagaciones ministeriales.

Despliegue territorial de la Guardia Nacional en labores de búsqueda de personas desaparecidas

De acuerdo con las actividades reportadas por la GN, desde 2019 existe una colaboración institucional con la Comisión Nacional de Búsqueda. En sus informes de actividades anuales, la institución refiere un despliegue territorial en diferentes estados. Si bien es cierto que existe poca documentación e información sobre la forma en la que apoyan en este ámbito, los reportes sobre sus labores se han ido especializando progresivamente de manera que es posible perfilar la forma de intervención de la Dirección General Científica, así como el enfoque de su participación.

Al analizar el despliegue operativo en materia de desaparición forzada de personas, la Guardia Nacional reportó en 2019 haber realizado actividades en los estados de San Luis Potosí, Veracruz, Puebla, Estado de México y Tamaulipas.¹⁹

Esta selección no refleja una estrategia de seguridad a nivel nacional. El listado de estados en los que participaron se debe a la realización de tareas muy específicas. Por ejemplo, en San Luis Potosí se realizó una prospección e inspección de los cuadrantes C7 y C9 para la detección de fosas clandestinas. En el caso de Veracruz se procesaron algunos indicios y se elaboraron tres dictámenes forenses.²⁰ Es decir, la institución tuvo una injerencia limitada para colaborar en resolver la crisis de desaparición de personas de ese año. Las diligencias de la GN parecieran atribuirse al cumplimiento de peticiones específicas de actuación como parte de las acciones de cooperación con otras instituciones gubernamentales, pero no como tareas exclusivas de su competencia única.

En 2020 la posición institucional cambió. Dentro del reporte de actividades se incluyó la atención de personas desaparecidas como labores pertenecientes a las unidades de investigación, inteligencia y científica.²¹ En su informe de trabajo se advierte una amplia cobertura a nivel nacional en coordinación con el Sistema Nacional de Búsqueda y la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, que abarcó un total de diecinueve entidades federativas: Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.²² Con excepción de San Luis Potosí, la cobertura atendió a

¹⁹ Guardia Nacional, *Primer informe de actividades*, Ciudad de México, 2019, pp. 110-111. Disponible en <https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/GN2019.pdf>.

²⁰ *Idem*.

²¹ Guardia Nacional, *Informe anual de actividades*, Ciudad de México, 2020, p. 59. Disponible en <https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/GN2020.pdf>.

²² *Idem*.

casi todos los estados con altos índices de violencia y estados donde aumentaron los casos de desaparición de personas, por ser delitos de interés para la GN.

Cabe mencionar que la institución reportó en dicho año cuarenta y tres operativos de búsqueda en campo, cuatrocientos un vuelos de drones en coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas y la atención a ochenta y siete alertas Amber, que permitieron dar con el paradero de cincuenta niñas, niños y adolescentes. En materia pericial se computaron noventa y nueve muestras genéticas, veinticuatro identificaciones humanas y la elaboración de quinientos cuarenta y siete dictámenes en diversas materias forenses.²³ Por lo anterior, es posible afirmar que las labores realizadas por la GN reflejan voluntad institucional por participar activamente en las investigaciones en campo o en laboratorio en coordinación con el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas a nivel nacional.

En 2021, la coordinación de acciones de búsqueda tuvo una ampliación en sus labores y despliegue. Durante este año fue cuando se localizó más información desagregada de las actividades, recursos y acciones. Se observó además una mayor transparencia de las acciones realizadas y de las instituciones con quienes se realizó un trabajo cooperativo.

Los esfuerzos de localización de cadáveres y fosas clandestinas se realizaron en veintitrés estados de la república, sumándose a Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo y Zacatecas.²⁴ Así, este año concluyó con la localización de ciento setenta y seis restos humanos y cuatro fosas clandestinas.²⁵ Esto significa que hay una mayor cobertura del fenómeno criminal y que se realizan actividades de investigación.

La participación de la GN representó el acceso a recursos técnicos, materiales, tecnológicos y humanos, tales como el sobrevuelo de drones, apoyos a fiscalías y asociaciones civiles en tareas de búsqueda, uso de binomios caninos, análisis de indicios, perfiles genéticos, entre otros (cuadro 1). El apoyo en todos estos rubros refuerza las estrategias de localización de indicios y la diligencia de investigaciones con una estructura pericial fortalecida y especializada.

En 2021 se observa una adición en el involucramiento de elementos de la GN, pues se contabilizaron 1,161 acciones de seguridad perimetral en apoyo a las funciones de búsqueda con la Comisión Nacional de Búsqueda y en 30 ocasiones con asociaciones civiles.²⁶ Las acciones de seguridad perimetral no son propiamente labores de investigación o inteligencia que contribuyen a la agilización de los análisis o a la recolección de mayores datos o indicios, sino de protección y patrullaje para evitar ataques o enfrentamientos mientras se realizan actividades de búsqueda por parte de integrantes de la Comisión Nacional de Búsqueda. En otras palabras, la labor de la GN se centra en salvaguardar la integridad y vida de quienes buscan a personas desaparecidas. La investigación y recolección de indicios se coloca en un papel secundario debido a que no hay condiciones para asegurar la participación de elementos técnicos y científicos.

²³ *Ibidem*, p. 60.

²⁴ Este año no se incluyó a Tlaxcala, Hidalgo y Durango.

²⁵ Guardia Nacional, *Informe anual de actividades*, Ciudad de México, 2021, pp. 50-53. Disponible en <https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/gn2021.pdf>.

²⁶ *Ibidem*, p. 59.

CUADRO 1
LISTADO DE ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA GUARDIA NACIONAL
RELACIONADAS CON LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS 2021

| Apoyos en criminalística | Cantidad |
|---|-----------------|
| Servicios de apoyo a Operativo-CNB/Fiscalías | 55 |
| Servicios de apoyo a Operativo-Acciones de Búsqueda de Personas | 462 |
| Servicios de apoyo con drones CNB | 94 |
| Apoyos para la identificación de personas | Cantidad |
| Masculino | 1 |
| Servicios de apoyo a Operativo-AICM | 365 |
| Informes de unidades administrativas de la Guardia Nacional | 29 |
| Informes instancias federales, estatales y municipales | 32 |
| Ingreso de indicios físicos, biológicos y químicos | 1,128 |
| Análisis de indicios | 3,053 |
| Toma de muestras genéticas a cadáveres | 363 |
| Censo biométrico | 2,931 |
| Registro de huella dactilar | 4,117 |
| Registro de patrón ocular | 3 |
| Perfiles genéticos | 129 |

Fuente: Guardia Nacional, *Informe anual de actividades*, Ciudad de México, 2021, p. 59. Disponible en <https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/GN2021.pdf>.

Así, la Dirección General Científica de la GN se aboca principalmente a implementar medidas de protección de las personas participantes en labores de búsqueda, tal como se ha mencionado en las sesiones ordinarias del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.²⁷

La atención prioritaria a la seguridad de quienes realizan estas labores no significa un desvío de funciones o recursos. No debe olvidarse que las personas o madres buscadoras son asesinadas por intentar acceder a la verdad de los hechos y encontrar el paradero de sus familiares. Hasta 2018, se contabilizaban diez mujeres buscadoras y defensoras de derechos humanos brutalmente asesinadas, a quienes se suman cinco feminicidios más ocurridos en 2022.²⁸ Esto es, por lo menos quince mujeres fallecieron víctimas de la delincuencia por realizar este tipo de labores y por la crisis de desaparición de personas que enfrenta nuestro país.

²⁷ Comisión Nacional de Búsqueda, Primera Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB), a la que asistieron los integrantes del SNB (Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fiscalía General de la República, comisiones estatales de búsqueda, Conferencia Nacional de Gobernadores, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Guardia Nacional, Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública), YouTube, material audiovisual, minutos 2:18:40 al 03:09:43, Disponible en <<https://youtu.be/zhPsRwzbdkU>>, consultada el 12 de febrero del 2023.

²⁸ Raquel Ballestín, *Madres buscadoras de México se sienten abandonadas por el Estado*, InSight Crime, 19 de octubre del 2022. Disponible en <<https://es.insightcrime.org/noticias/madres-buscadoras-mexico-abandonadas-estado/>>, consultada en abril de 2023.

Conclusión

Existen grandes obstáculos para la debida atención y disminución de las desapariciones de personas en el país. Instituciones como la GN, desde un punto de vista organizacional y estructural, han sido fortalecidas para participar activa y ampliamente en la atención a esta crisis humanitaria y de seguridad. Sin embargo, toda su estructura y recursos no han sido plenamente ocupados debido a que también deben tener capacidades para realizar estrategias y labores de seguridad y apoyo perimetral, para que puedan dar inicio las labores de investigación. Las y los elementos de la Guardia Nacional se involucran en las tareas de búsqueda no como peritos investigadores o agentes expertos, sino para garantizar seguridad perimetral y salvaguardar las vidas de las personas participantes, en algunos casos sin siquiera poder empezar la búsqueda de indicios.

La necesidad de dirigir la atención a estas tareas y no a la búsqueda misma es una medida urgente, ya que familiares y víctimas indirectas, así como personas funcionarias integrantes del Sistema de Nacional de Búsqueda han sido amenazados y atacados al intentar acercarse a zonas de posible hallazgo.

Esta labor de la GN ha podido preservar la vida de algunas personas. Sin embargo, se traduce en un avance mínimo en la atención del problema mismo. Por lo tanto, resulta indispensable colocar la búsqueda de personas desaparecidas como objetivo urgente de la agenda nacional de seguridad, así como dotar de recursos necesarios (materiales, económicos y humanos) para asegurar la realización de labores de indagación en circunstancias más seguras y con certeza para quienes participan.

Las instituciones robustecidas a nivel jurídico y operativo deben participar y hacer uso de toda su estructura, ya que en ella se encuentran recursos útiles e indispensables para el acceso a la verdad, un debido proceso transparente y confiable, así como el acceso a la justicia de todas las personas.

USO DE LA FUERZA: DOCUMENTAR PARA APRENDER

*Miguel Garza**
*Keyla Vargas***

Introducción

Desde la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1989 hasta la Guardia Nacional (GN) en 2019, un reto en todas las instituciones federales responsables de la seguridad pública ha sido que su personal se encuentre capacitado para hacer un uso adecuado de la fuerza, conforme a los estándares internacionales y nacionales de respeto a los derechos humanos. Poco se ha profundizado en los mecanismos con los que cuentan dichas instituciones para asegurar la no repetición de conductas negativas, más allá de la capacitación o las medidas disciplinarias que correspondan a cada caso.

Así, el objetivo del presente capítulo es describir la importancia de que las corporaciones policiales diseñen un sistema de documentación sobre el uso de la fuerza, con el fin de mejorar el aprendizaje institucional. Por ello, se propone abordar las experiencias internacionales y del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) por medio de la metodología Certipol (acompañamiento para el desarrollo de estándares profesionales de actuación policial), para esbozar las carac-

* Director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C. (Insyde).

** Coordinadora de Proyectos del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE).

terísticas de un sistema de información sobre el uso de la fuerza, en beneficio de los propios agentes encargados de hacer cumplir la ley y de la ciudadanía.

La función policial

La mayoría de los autores que hacen referencia a la función policial destacan su relevancia entre otras labores de gobierno por ser aquella destinada a garantizar la paz, las libertades y los derechos de las personas. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “las policías civiles tienen como mandato y están formadas para proteger a la población, mediante el uso mínimo de la violencia”.¹ Para Marcos Pablo Moloeznik, “la misión de la policía reside, fundamentalmente, en favorecer —en el marco de un servicio público— el ejercicio de las libertades individuales en la medida en que no causen ningún perjuicio a las libertades de los demás”.²

Para José María Rico y Laura Chinchilla, la policía debe estar al servicio de la comunidad y su razón debe ser garantizar, a todos los ciudadanos, el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley les reconoce y además proteger a las personas ante hechos delictivos.³ Así, la reforma policial plantea transformar sus procesos para colocar a la comunidad en primer término y, enseguida, la seguridad de los servidores públicos.

Por ello, la policía tiene un papel que requiere de herramientas para poder cumplir con su objetivo, como el uso de la fuerza, lo que hace que esta función pública sea muy diferente a otras, ya que solamente el Estado es quien ostenta legalmente estas facultades y habrá una prohibición para delegar o concesionar a particulares el uso de la fuerza y la coerción.⁴ En caso de otorgar permisos a empresas privadas, el gobierno debe garantizar su operación.

Los modelos de uso de la fuerza

¿Qué pasa por la mente de un agente de la Policía Municipal, Estatal o de la Guardia Nacional en el momento preciso en que decide utilizar la fuerza? Posiblemente piensa en las consecuencias jurídicas posteriores a su acción. Quizás recuerda su formación inicial (si es que la tuvo), en la que le enseñaron a utilizar el medio más adecuado (nivel de fuerza) que corresponda al nivel de agresión (nivel de resistencia); también podría estar pensando si la persona que enfrenta “merece o no” ser lesionado porque se ha comportado mal, y desde un punto de vista más positivo, posiblemente piensa que protege la vida de una persona, de una compañera o compañero o su propia vida.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, PNUD, 2013. Disponible en <<https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-2013-2014>>, consultada en marzo de 2023.

² Marcos Pablo Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de policía*, Universidad de Guadalajara, México, 2010, p. 21. Disponible en <https://nanopdf.com/download/manual-de-sistemas-comparados-de-policia_pdf>.

³ José María Rico y Laura Chinchilla, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Instituto de la Defensa Legal, Lima, 2006.

⁴ Cuauhtémoc Vázquez González de la Vega y Esteban Arcos Cortés, *Nuevo paradigma policial en el sistema penal acusatorio*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe) / Editorial Flores, Ciudad de México, 2018.

En relación con la formación que los cadetes y elementos en activo obtienen sobre el uso de la fuerza, las y los agentes de policía en la academia recibían hasta hace poco tiempo información con un esquema como el que se muestra a continuación:

FIGURA 1
MODELO PIRAMIDAL DEL USO DE LA FUERZA



| Nivel | Nivel de resistencia (ciudadano) | Nivel de fuerza (policía) |
|-------|----------------------------------|----------------------------------|
| 6° | Agresión letal | Potencial uso de la fuerza letal |
| 5° | Agresión no letal | Tácticas defensivas no letales |
| 4° | Resistencia activa | Control físico |
| 3° | Resistencia pasiva | Control de contacto |
| 2° | Cooperativo | Verbalización |
| 1° | Disuasión | Presencia |

Fuente: Elaboración propia.

En el esquema se muestra el modelo de uso de la fuerza que se utilizaba como referencia para la actuación de la extinta Policía Federal, en su protocolo.⁵

El modelo del uso de la fuerza es la parte central de un protocolo, ya que es el mecanismo por medio del cual se espera que los agentes determinen el nivel de fuerza que aplicarán en determinada situación. Por este motivo se hace necesario que las personas que harán uso de la fuerza tengan muy claro el funcionamiento de dicho modelo, pues será la base para que evalúen situaciones concretas y de que lo puedan hacer incluso en fracciones de segundo. Por ello, en la medida en que el modelo se instale en la mente de las y los agentes se vuelve automático y el grado de certeza aumenta.

Al terminar su formación, a veces con un protocolo, a veces sin ningún lineamiento al respecto, las y los agentes tomarán la decisión de usar la fuerza mientras piensan en este esquema. Lo que muestra la figura en la columna media son los niveles de resistencia, que de forma ascendente inician desde la normalidad, y siguen así: cooperativo, resistencia pasiva, resistencia activa, agresión no letal y agresión letal. En la columna de la derecha están los niveles de fuerza a aplicar, que inician con la presencia policial y continúan con verbalización, control de contacto, control físico, técnicas defensivas menos letales y, por último, fuerza potencialmente letal.

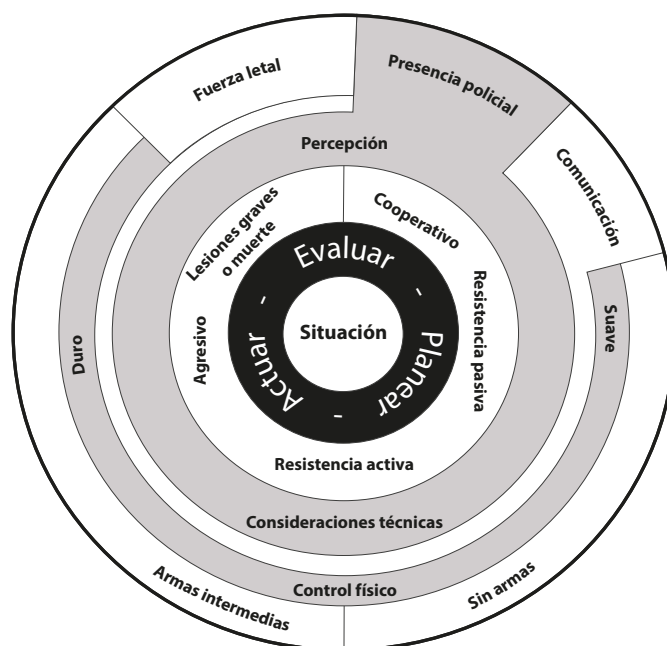
Un ejemplo sobre cómo funciona la lógica del modelo es el siguiente: si una persona se resiste a ser detenida por un policía, pero no agrede físicamente al agente, éste no tendría permitido utilizar un nivel de fuerza muy superior, por ejemplo, su arma de fuego. Por muchos años, este fue el modelo o uno muy similar con el que las academias de policía del país entrenaron a centenares de cadetes para que, una vez que salieran a las calles para cumplir con sus funciones, tomaran su decisión sobre el uso de la fuerza basado en una imagen piramidal.

⁵ Para revisar el contenido del esquema piramidal que utilizó la Policía Federal hasta su desaparición, véase “Protocolo de actuación de la Policía Federal sobre el uso de la fuerza”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 18 de octubre de 2017. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017#gsc.tab=0>.

En 2013, un policía en Canadá disparó por lo menos en cinco ocasiones contra el joven Sammy Yatim, quien padecía una enfermedad mental y amenazaba a los agentes con un cuchillo; al momento del acontecimiento el agente policial que accionó su arma de fuego lo hizo de manera reiterada en más de ocho ocasiones aun cuando el joven ya se encontraba en el piso.⁶ Es decir, cuando ya no representaba una amenaza ni había indicios de resistencia. ¿Por qué las y los agentes de policía no pudieron bajar el nivel de intensidad? El tema es relevante ya que generó una discusión precisamente sobre el “modelo del uso de la fuerza”. Durante la investigación del caso, el análisis del modelo que utilizaba la policía para capacitar a las y los agentes, entrevistas y la revisión de muchos otros casos, proporcionaron datos suficientes para afirmar que se debía cambiar el “modelo del uso de la fuerza” que aprendían en la academia.

De esta forma, pasaron de un modelo piramidal, como el que la mayoría de las policías mexicanas utilizaban en la capacitación, a uno circular que pretende que los agentes visualicen la situación de crisis en los diversos momentos de un enfrentamiento y consideren que cambian constantemente. Sobre todo, que llega un momento en el cual la situación de alta tensión disminuye. Por ejemplo, si el agresor ya manifestó reiteradamente que se ha rendido, que ya no pondrá resistencia, que ya no representa una amenaza a la integridad de otras personas, en ese instante la policía debería tener la capacidad de bajar el nivel de intensidad y utilizar un nivel de fuerza inferior.

FIGURA 2
MODELO CIRCULAR DEL USO DE LA FUERZA



Fuente: Elaboración propia con base en Commission of Inquiry Respecting the Death of Donald Dunphy (CIDDD), *Use of Force Training Manual*, Canadá, 2017, p. 4. Disponible en <<https://www.ciddd.ca/documents/exhibits/P-0624.pdf>>.

⁶ *The National Post*, “TTC Security Video Shows Sammy Yatim Holding Knife on Streetcar, Getting Shot by Police”. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=FfaxoEbCGuM>>, consultada en abril de 2023.

El *ombudsman* policial de Ontario realizó un estudio que ha sido el fundamento para avanzar en la transformación del modelo de uso de la fuerza en varios países.⁷ De acuerdo con los resultados, el problema con el modelo piramidal radica en que las y los policías toman la decisión de utilizar un nivel de fuerza a partir del posible escalamiento de la situación en niveles cada vez más graves, por lo que la intensidad tiende a subir y difícilmente vuelve a la calma. Los agentes inician con un nivel de intensidad y generalmente no regresan a un nivel de fuerza inferior, a pesar de que la situación ya se encuentre en una etapa de menor violencia e incluso sin resistencia alguna.

Por el contrario, el modelo circular dinámico permite que los agentes aprendan técnicas para disminuir el nivel de intensidad de acuerdo con el momento que se presenta. El término *des-escalamiento* en el uso de la fuerza se consolidó como una técnica para reprogramar la capacitación de las y los agentes.

Así, “el modelo del uso de la fuerza” que la institución policial va a utilizar se encuentra identificado en el protocolo correspondiente, que es el lineamiento que debe guiar la decisión de las y los agentes.

Lineamientos para el uso de la fuerza en México

En el caso mexicano, el camino para contar con un marco normativo que regule el uso de la fuerza en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley ha sido, por decir lo menos, complicado y lleno de obstáculos. En 2017, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), en el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C. (Insyde), se ejecutó el proyecto “Diagnóstico y construcción de una caja de herramientas para el uso de la fuerza”.⁸ Varios fueron los hallazgos más relevantes:

- Sólo cinco estados del país contaban con una ley que regulaba de manera específica el uso de la fuerza.
- Otros cinco estados contaban con un protocolo, directiva o lineamiento para el uso de la fuerza.
- En general, salvo el caso de la Ciudad de México (CDMX) en 2008, los demás estados habían construido sus normas entre 2011 y 2015, es decir, eran de reciente creación.

El dato más impresionante fue la comprobación de que en la historia de la policía en México y hasta años muy recientes no se contaba con un marco normativo específico para el uso de la fuerza. De acuerdo con el especialista Rubén Quintino Zepeda, ante la carencia de un marco normativo de aplicación general, cuando se iniciaba un procedimiento de investigación

⁷ Paul Dubé, *A Matter of Life and Death. Ombudsman Report*, Ontario, junio de 2016. Disponible en <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/OntarioOmbudsmanDeescalationEN_1.pdf>.

⁸ El proyecto completo consistió en desarrollar un amplio diagnóstico con alcance nacional para investigar la situación normativa sobre el uso de la fuerza en cada estado; así, se determinó preguntar sobre la existencia de una ley para regular el uso de la fuerza, o bien, un protocolo o alguna normativa que regulara el uso de la fuerza; además se construyó una caja de herramientas para el uso de la fuerza que contiene los siguientes documentos: marco conceptual, protocolo, guía de supervisión, lineamientos, sistema de indicadores y modelo de capacitación.

penal producto de una intervención policial, el criterio de las y los jueces se guiaba con la ley local aplicable, principalmente el Código Penal estatal.⁹ Cabe decir que este lineamiento normativo aplicaba a cualquier persona que pretendiera demostrar, por ejemplo, la legítima defensa ante una agresión a otra persona para defender su vida. Así, el autor concluye que era la misma legislación la que se aplicaba a agentes de policía que a personas de la comunidad. Por ello, existe entre el personal de algunas corporaciones policiales el temor a elevar los niveles de fuerza a una mayor intensidad debido a la incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas que esto podría ocasionar.

A partir de este proyecto, el Insyde fue invitado a reuniones de trabajo impulsadas por la Comisión Nacional de Seguridad durante la administración federal del presidente Peña Nieto. Las reuniones tenían el objetivo de construir el protocolo nacional para el uso de la fuerza, que por instrucciones del Consejo Nacional de Seguridad y de acuerdo con la sesión 43 celebrada en diciembre de 2017, se señala en el acuerdo número 14: “Se aprueba que la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad, en coordinación con el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República e instancias competentes de las entidades federativas y municipios, elabore el Protocolo Nacional de Uso Legítimo de la Fuerza”.¹⁰

En 2018 no se volvió a programar otra sesión del Consejo Nacional de Seguridad que originalmente tenía fecha de agosto, la cual era de suma relevancia porque se presentaría la versión final del protocolo.

Ya en la administración del presidente López Obrador, el 27 de mayo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.¹¹ Por primera vez en la historia de México se promulgaba una ley especializada en la materia para establecer lineamientos aplicables a las instituciones policiales en todo el país. Sin embargo, fue después de que la administración federal ya había publicado la ley nacional, que se retomaron los trabajos previos del Consejo Nacional de Seguridad para la construcción del proyecto del protocolo nacional. Por esta razón, el documento se fue transformando y ajustando hasta su versión más reciente, publicada en 2021.¹²

El protocolo contiene como modelo de uso de la fuerza uno muy similar al modelo circular utilizado por la Policía de Ontario. Por lo tanto, en teoría se trata de un modelo que considera la circunstancia específica, el entorno de violencia y la evolución hacia una situación en la que ya no es necesario mantener niveles de fuerza que tengan como resultado un exceso. El documento deberá representar una guía para que las instituciones policiales del

⁹ Rubén Quintino Zepeda, *Legítima defensa del policía. El debido uso de la fuerza pública y las víctimas colaterales*, Editorial Flores, Ciudad de México, 2013.

¹⁰ Consejo Nacional de Seguridad Pública, “Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 6 de febrero de 2018. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/359877/Acuerdo_XLIII_2017.pdf>.

¹¹ Gobierno de México, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 27 de mayo de 2019. Disponible en <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf>>.

¹² Gobierno de México, “Protocolo de actuación para el uso de la fuerza por parte de los integrantes del Servicio de Protección Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 19 de octubre de 2021. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5633065&fecha=19/10/2021#gsc.tab=0>.

país cuenten con un lineamiento que facilite la toma de decisiones de las policías municipales, estatales y la GN, además de proporcionar certeza en su actuación.

Puesta en marcha del modelo

Sin duda, como se explicó con el caso de Canadá, la capacitación con base en un esquema no piramidal y que contemple situaciones de crisis que pueden subir y bajar de intensidad es clave para que el protocolo funcione. Es igual de importante que las y los agentes cuenten con las herramientas (equipamiento) necesarias para poder aplicar diferentes niveles de uso de la fuerza. No deben salir a la calle agentes de policía que únicamente portan un arma de fuego como única herramienta para aplicar la fuerza; de acuerdo con cualquier protocolo general, por lo menos se requiere considerar:

1. Para la presencia policial, un uniforme completo y en buenas condiciones.
2. Para las instrucciones verbales, agentes bien capacitados con habilidades de comunicación como la asertividad.
3. Para las técnicas ligeras de control, fuerza física y capacitación en defensa personal y equipo de candados de mano (esposas).
4. Para las técnicas intensas de control, fuerza física intensa y equipos como bastón, gas pimienta, balas de goma, aparatos de descargas eléctricas, cápsulas de pintura.
5. Para la fuerza potencialmente letal, armas de fuego.

Cuando las y los agentes no portan el equipo suficiente para los diferentes niveles de fuerza a aplicar no importa si introyectaron adecuadamente el modelo durante sus capacitaciones; simplemente no tienen opción entre la fuerza física y el uso del arma de fuego.

En noviembre de 2018 agentes de la policía de la CDMX cometieron uso excesivo de la fuerza contra pobladores en San Juan Ixhuatepec.¹³ Los acontecimientos simplemente no tienen justificación. En un video que registró los hechos y que fue difundido en medios de comunicación se aprecia a un grupo de agentes que siguen golpeando a una persona que ya no opone ninguna resistencia. Si bien la situación inicia con un momento de tensión previo con la persecución de dos personas que habían cometido un robo a una gasolinera, el momento del enfrentamiento que se captó en el video era una situación de crisis ya disminuida en su nivel de intensidad y, sin embargo, los agentes que participaron no lograron reducir el nivel de fuerza.

Valdría la pena un ejercicio de reflexión al interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la CDMX: ¿siguen las y los agentes de policía un protocolo?, ¿cuenta dicho protocolo con un modelo de uso de la fuerza?, ¿de qué tipo?, ¿tienen certeza jurídica en sus actuaciones?, ¿cuentan con el equipo suficiente para decidir con base en distintos niveles de fuerza?, ¿documentan el uso de la fuerza?, y lo más importante, de cada hecho relevante en el que derivado del uso de la fuerza una persona resulta lesionada, ¿lleva a cabo la policía un proceso de aprendizaje para el uso de la fuerza?

¹³ “Testimonios en San Juan Ixhuatepec”, *NMás*, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2018. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=xxFGmN9Ng6M>>, consultada en abril de 2023.

Un caso emblemático para explicar un exceso en el uso de la fuerza se describe con detalle en la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 4VG/2016, en el documento dirigido a Renato Sales Heredia, en aquellos tiempos (2016) comisionado nacional de Seguridad, y a Silvano Aureoles Conejo, entonces gobernador de Michoacán.¹⁴ Se describen las violaciones graves a los derechos humanos cometidas contra por lo menos veintidós personas que según versiones de la propia policía eran sicarios del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y que derivaron en ejecuciones extrajudiciales, tortura y otras vejaciones.

En la descripción detallada de esos hechos, la CNDH logró demostrar que los agentes de la Policía Federal nunca bajaron su nivel de intensidad, e incluso que en algunos casos siguieron agrediendo a los cuerpos sin vida de sus oponentes. Una vez más es posible plantear algunas interrogantes: ¿por qué los agentes decidieron no reducir su nivel de fuerza una vez que los presuntos sicarios ya se habían rendido? Incluso se pudo documentar que a algunos les dispararon por la espalda mientras se encontraban desarmados, ¿por qué resultó tan complicado desescalar el uso de la fuerza y no realizar los actos terribles que se cometieron? Una posible explicación es el modelo de uso de la fuerza con que las y los agentes de la Policía Federal determinaban el nivel a aplicar, que cabe recordar, se trataba del modelo piramidal, es decir, uno que incluso visualmente invita a incrementar el nivel de fuerza de acuerdo con el nivel de resistencia.

Tuvieron que pasar seis años a partir de estos lamentables hechos para que se crearan el protocolo nacional y su ley, con lo cual la sucesora de esta corporación, la GN, inició sus operaciones en un contexto normativo diferente y con una expectativa de mejora respecto a su predecesora. ¿Qué diagnóstico puede hacerse en 2023 con base en la evidencia disponible?

A través de una metodología de estudio de casos y análisis de fuentes abiertas, el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) realizó un análisis de los enfrentamientos en los cuales participó la Guardia Nacional entre 2019 y 2020.¹⁵ Dicho estudio muestra contrastes en cuanto al desempeño de los agentes en diferentes contextos. A modo de ejemplo, se explicarán brevemente dos casos.

El primero ilustra claramente las capacidades de respuesta conforme al nivel de resistencia y su desescalamiento, mismo que tuvo lugar durante una operación contra el crimen organizado en La Bocanada, Michoacán, el 10 de enero de 2020. Después de encontrarse con una camioneta que transportaba hombres armados, la GN, junto con miembros del Ejército, repelieron un ataque con armas de fuego mediante la utilización de la fuerza letal. Una vez que el ataque se detuvo, los integrantes de ambas corporaciones identificaron entre las personas heridas a una líder del CJNG, conocida como La Catrina. Los elementos brindaron atención médica inmediata en el lugar y solicitaron apoyo aéreo para transportar a la mujer

¹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación No. 4VG/2016”, Ciudad de México, 18 de agosto de 2016. Disponible en <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2016/CGSRAJ/RECO/a74/02a/CGSRYAJ-20170424-cnn-3-4VG.pdf>>.

¹⁵ Puede consultarse el micrositio de la investigación en <<https://www.casede.org/index.php/nuestro-trabajo/proyectos-actuales/investigaciones-especiales/uso-de-la-fuerza>>.

herida a un hospital. Un helicóptero respondió al llamado; sin embargo, La Catrina falleció durante el traslado debido al daño provocado por las heridas.¹⁶

En contraposición, se ha observado que guardias nacionales responden de forma inadecuada en entornos no violentos, o por lo menos, no del nivel retratado en el caso de La Catrina. En 2022, la CNDH dirigió a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y al Instituto Nacional de Migración, la Recomendación 176/2022, a raíz de una serie de quejas presentadas, entre otras razones, por violaciones al trato digno en agravio de veintidós personas en condición de migración internacional. Los guardias emplearon técnicas intensas de control ante un nivel de resistencia que no acreditaba el uso de tolete, bastones eléctricos y gases lacrimógenos contra niños, niñas y adolescentes.¹⁷

En lo relativo a las medidas adoptadas por la GN para aprovechar la experiencia adquirida, la información pública disponible no sugiere que exista un mecanismo interno de revisión y sistematización. En su último informe de actividades se menciona, sin especificar, que la institución “realiza acciones preventivas que van desde pláticas de concientización hasta supervisiones en campo, para fomentar entre el personal la cultura de la legalidad y asegurarse de su cumplimiento”. En cuanto a las medidas adoptadas respecto de las recomendaciones emitidas por la CNDH, las acciones realizadas generalmente son la apertura de cursos que consideren los derechos humanos, la obligación de tomar en cuenta el *Manual del uso de la fuerza* de aplicación común a las tres fuerzas armadas, la observancia de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza y de los los “Principios que rigen el uso de la fuerza” (en línea), así como el estudio de diversos manuales de técnicas para el uso de la fuerza.¹⁸

Por otra parte, se reportaron ciento siete sucesos en los cuales la Guardia Nacional utilizó la fuerza letal de sus armas de fuego. El saldo fue de treinta y ocho presuntos agresores fallecidos, así como un comisario, un oficial y siete guardias de nivel básico.¹⁹

Documentar para aprender

¿Cómo podría una institución policial y la propia GN determinar cuál es la causa por la que las y los agentes tomaron una u otra decisión sobre el nivel de fuerza que utilizaron en determinada situación? Dentro de la metodología de certificación policial ciudadana, Certipol,²⁰ que consiste en que las instituciones policiales desarrollen cincuenta y siete estándares profesionales basados en mejores prácticas nacionales e internacionales, se incluyen prácticamente todas las áreas de la organización:

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Para mayor información véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “CNDH emite recomendación al INM y a la SSPC por uso excesivo de la fuerza contra personas migrantes en Chiapas”, Ciudad de México, 30 de septiembre de 2022. Disponible en <<https://www.cndh.org.mx/documento/cndh-emite-recomendacion-al-inm-y-la-sspc-por-uso-excesivo-de-la-fuerza-contra-personas>>, consultada en marzo de 2023.

¹⁸ Guardia Nacional, *Informe de actividades 2022*, Ciudad de México, 18 de mayo de 2023, pp. 35-42.

¹⁹ *Ibidem*, p. 43.

²⁰ Ver *Certificación Policial Ciudadana (Certipol)*, en <<https://insyde.org.mx/certificacion-policial-ciudadana-certipol/>>.

- Reclutamiento y selección.
- Organización y desarrollo profesional.
- Responsabilidad policial.
- Actuación profesional.
- Infraestructura y equipo.
- Prevención del delito.
- Vialidad y tránsito.

Dentro de la categoría “Responsabilidad policial”, el estándar “RP 05” acredita que la corporación sistematiza, analiza y aprovecha la información de los reportes de uso de la fuerza. Como parte de los requerimientos mínimos de dicho estándar se consideran:

- Que los análisis deben estar formalizados por escrito.
- Que deben ser aprobados por la instancia o área correspondiente para implementarlos en la institución policial.
- Los procedimientos para sistematizar, analizar y aprovechar la información de los reportes de uso de la fuerza que entreguen las y los policías. Dicha información además debe ser considerada, como mínimo, para:
 - a. Que se elabore un reporte de análisis semestral sobre el uso de la fuerza en la institución policial.
 - b. Que la información analizada se brinde a la instancia encargada de la formación o capacitación policial.
 - c. Que la información sobre el uso de la fuerza sea utilizada para las evaluaciones del desempeño, y
 - d. Que la información sobre el uso de la fuerza se utilice para la revisión y actualización de los procedimientos formalizados de actuación policial.

En cuanto a los medios de comprobación se requiere:

1. Muestra documental de procedimientos formalizados que se revisarán físicamente en donde se establezcan los lineamientos mínimos que contiene el estándar.
2. Revisión de archivos que ayude a comprobar que la información de los reportes de uso de la fuerza está utilizándose.

El estándar descrito se relaciona con otros que aseguran la permanencia y actualización del sistema de aprendizaje, como son la creación de lineamientos, formatos y procedimientos para poder documentar cada actuación relacionada con el uso de la fuerza, con un sentido informativo.

Las y los agentes llevarán siempre consigo un formato que en caso de hacer uso de la fuerza deberán completar. En términos generales, dicho formato describe las circunstancias en las que tuvieron que hacer uso de la fuerza, y debe recopilar información sobre el nivel de fuerza, el nivel de resistencia, las circunstancias en las que se usó, el medio de control o arma utilizada y las lesiones que se causaron.

Conclusiones

Aquí se han presentado algunos elementos para dimensionar el gran reto de transformar la forma en que las instituciones policiales aprovechan la experiencia adquirida para capacitar a sus elementos en torno al modo en que se hace un uso adecuado o inadecuado de la fuerza.

En México, tanto policías como guardias nacionales se encuentran constantemente expuestos a interactuar con sujetos violentos y situaciones difíciles. Como se observa en la transición del modelo piramidal al circular, el primer reto consiste en modificar la cultura con respecto al objetivo de este nuevo modelo, lo que significa: primero, poder controlar dichos comportamientos de resistencia o que pongan en peligro la integridad de los agentes o de otras personas; segundo, si la situación presenta violencia, llegar a la conclusión de la misma lo más pronto posible. Con ello, estas personas podrán ser tratadas conforme a derecho.

Los reportes sobre uso de la fuerza son la base para identificar si los agentes de policía o guardias nacionales involucrados guiaron sus decisiones bajo el razonamiento de la progresividad en los “niveles de fuerza” (modelo piramidal), o bien, evaluaron la situación para determinar cuál era la “opción de fuerza” más adecuada (modelo circular).

Una opción viable para la revisión de los protocolos disponibles es obtener un marco comparativo entre casos de intervención en los distintos contextos donde participó el personal de las instituciones de seguridad. Este ejercicio supone la observación de contrastes entre las prácticas de intervención en función de las variables que considera la propia Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza en contextos de conflictividad violenta armada, conflictividad violenta no armada y conflictividad no violenta: técnicas de persuasión utilizadas por los agentes, restricción de desplazamiento y los mecanismos de reacción previos a la fuerza letal donde se han observado mayores omisiones (controles cooperativos, mediante contacto, técnicas de sometimiento, técnicas defensivas).

En cuanto al fortalecimiento de unidades operativas específicas, la GN tiene la oportunidad de contrastar los casos en espacios de despliegue distintos. En los municipios donde la proximidad social es el modelo policial vigente, la población será más perceptiva sobre los abusos en el uso de la fuerza por parte de otras autoridades, sean de orden estatal o federal. Por el contrario, como se observa en las investigaciones de CASEDE, en los municipios donde las Fuerzas Armadas o los guardias nacionales desempeñen un papel destacado, proporcionalmente serán menos los casos reportados donde el uso de la fuerza corresponda a los primeros niveles con respecto a aquellos donde se recurra a la reducción física de movimientos, la utilización de armas incapacitantes menos letales y armas de fuego.

Sin esta información, el camino hacia la profesionalización de las instituciones de seguridad pública seguirá estancado. Por un lado, las capacitaciones continuarán en una dinámica “reactiva” ante las quejas y recomendaciones que emitan las comisiones estatales de derechos humanos y la CNDH. Por el otro, como sucede con la transversalización del enfoque de género, la existencia de manuales y protocolos es insuficiente si no se aprovechan y actualizan conforme a las necesidades operativas del personal.

En otras palabras, además de una intensa capacitación se necesita un cambio en la “cultura institucional” sobre el uso de la fuerza en las corporaciones estatales, municipales y entre los miembros de la GN. Estos últimos, al provenir la mayoría de las Fuerzas Armadas, deben transitar de un entrenamiento para combatir enemigos a uno para contener situaciones de violencia con ciudadanos, aun en circunstancias donde éstos sean presuntos delincuentes.