



Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú

Análisis

“La Guardia Nacional: Los retos de las Fuerzas Armadas frente a la seguridad pública de México”



Análisis

Foto: Medium.com

Por: **Yadira Gálvez Salvador**^[1]

RESUMEN

La Guardia Nacional se presenta como una de las piedras angulares de la estrategia de seguridad de la administración de Andrés Manuel López Obrador en México. Partiendo de un diagnóstico sobre las deficiencias de los cuerpos de policía y de cara a los niveles de inseguridad y violencia que se registran en el país, el Presidente de la República ha decidido mantener, y de hecho profundizar, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, a partir de lo que ha denominado la “reconversión militar”.

Desde el anuncio de su creación, previo a la toma de posesión, hasta los detalles recientes que se han dado a conocer (sobre sus funciones, estructura y mandos operativos), el tema de la Guardia Nacional ha generado una serie de debates y controversias en el país, debido a la clara tendencia presidencial de otorgar un papel central a las Fuerzas Armadas en la creación y desarrollo de este cuerpo. Al tiempo que se ha insistido en que, en tanto se consolida la Guardia, los militares continuarán realizando tareas de seguridad pública, en lo que significa un cambio en el discurso de las instituciones armadas, al pasar de “apoyar” a los cuerpos civiles en las tareas de seguridad pública, a “realizar” directamente estas funciones.

La creación de la Guardia Nacional es un proceso que está en marcha. El espíritu del acuerdo político que posibilitó que el Senado aprobara por unanimidad la reforma constitucional para crear la Guardia Nacional, apostó al desarrollo de una fuerza intermedia, policial y de carácter civil, que permita el retiro gradual de los militares de las calles, de la mano de la consolidación de este nuevo cuerpo.

De cara al proceso de conformación de la Guardia Nacional, este documento presenta un análisis sobre: 1) la ampliación del rol de los militares en seguridad pública, debatiendo los referentes de la “policialización” militar y la “militarización” de la seguridad pública; 2) las relaciones civiles-militares, a propósito de la relevancia de la conducción y control civil de las políticas de seguridad en un régimen democrático, así como de la transparencia y la rendición de cuentas; y 3) los retos de de la conformación de la Guardia, en cuanto a su estructura, diseño de fuerzas, reclutamiento y capacitación.

ANALISIS

La creación y puesta en operación de la Guardia Nacional es uno de los pilares de la estrategia del gobierno de Andrés Manuel López Obrador para enfrentar la criminalidad y la violencia en México. Desde un inicio, el Presidente de la República ha apostado por dar un papel central a los militares en la estrategia de seguridad y en la creación del nuevo cuerpo, entrenado y adscrito a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), a partir de tres consideraciones: 1) las Fuerzas Armadas son las instituciones más confiables, por su disciplina y lealtad al pueblo; 2) no hay policías capaces de enfrentar a la criminalidad y además, éstas son corruptas o están infiltradas por la delincuencia; 3) la crisis de inseguridad requiere de respuestas inmediatas, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional.

Tras un amplio ejercicio de parlamento abierto, en el que participaron numerosos miembros de la sociedad civil, y tras sendas negociaciones con la oposición, el 21 de

febrero de 2019 el Senado de la República, aprobó por unanimidad la reforma constitucional para crear la Guardia Nacional de carácter civil, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y cuya operación se apegue al respeto irrestricto de los derechos humanos. Así, se logró conciliar la visión presidencial sobre la importancia de contar con una fuerza intermedia para hacer frente a la crisis de inseguridad, con las exigencias sobre el carácter policial y civil de la nueva institución.

La puesta en operación de la Guardia Nacional está en marcha y hay aún muchas dudas e incertidumbre sobre su conformación y desarrollo: sus alcances, organización, estructura, doctrina, equipamiento, mecanismos de control de confianza y certificación; así como los protocolos de uso de la fuerza, de actuación con los detenidos, que dependerán de la legislación secundaria que aún está pendiente. ^[2]

La insistencia del Presidente sobre la centralidad de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de la Guardia Nacional, así como el nombramiento de su Comandante, el General Rodríguez Bucio -en proceso de retiro- dan cuenta de su visión sobre el rol de los militares dentro de este nuevo cuerpo y de la influencia que las instituciones armadas podrían tener en el mismo.

En el momento en que se escriben estas líneas hay una serie de incertidumbres y cuestionamientos sobre la conformación y el futuro funcionamiento de la Guardia Nacional. Por lo pronto, el Presidente ha nombrado a su Comandante y a los miembros de la instancia de Coordinación Interinstitucional, al tiempo que el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana ha presentado al Senado los documentos de trabajo para el desarrollo de las propuestas legislativas para su desarrollo e implementación.

A continuación se presentan una serie de reflexiones sobre el rol de los militares en seguridad pública, las relaciones civiles-militares y los retos de la conformación de la guardia en cuanto a diseño de fuerzas, reclutamiento y capacitación.

1. Se amplía y profundiza el papel las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Lejos de sus propuestas de campaña sobre retirar a los militares de las calles, desde septiembre de 2018 -previo a su toma de posesión- el Presidente comenzó a hablar de la idea de la “reconversión militar” para referirse a la necesidad de que las Fuerzas Armadas orienten sus tareas hacia la seguridad pública. Una “reconversión” que se justifica a partir de la crisis de inseguridad en el país, pero que va en contrasentido de las que fueron impulsadas en América Latina en el marco de las transiciones a la democracia, durante las décadas de 1980 y 1990, con el objetivo de retirar a los militares de las actividades de seguridad interior y pública y orientarlos hacia la

defensa exterior. Si bien es cierto que hoy en día en toda la región se han ampliado las tareas militares hacia labores de apoyo a las autoridades civiles para enfrentar a los grupos de delincuencia organizada.

La idea de la reconversión del Presidente López Obrador para las Fuerzas Armadas implica ampliar su participación en temas internos. El tema no es menor, en la medida en que en diversas intervenciones públicas el Presidente ha insistido en que se trata de impulsar un proceso para *policializar* a las Fuerzas Armadas. Desde otra perspectiva, esta visión puede interpretarse como una clara tendencia a profundizar, la participación militar en seguridad pública, es decir, la *militarización* de ésta.

López Obrador confía en que la mayor participación militar en seguridad pública es la vía para atender la crisis de inseguridad. Situación que explica la propuesta original de la Guardia Nacional, su insistencia sobre la participación de la SEDENA en este nuevo cuerpo, así como la designación del General Rodríguez Bucio como su Comandante. A estos hechos hay que agregar la ampliación de la participación militar en tareas como el apoyo en el combate al robo de combustible, incluyendo la vigilancia de los ductos, hasta su papel como encargados del desarrollo del aeropuerto de Santa Lucía.

La reforma constitucional que creó la Guardia Nacional incluye un artículo transitorio que permite al Presidente de la República, disponer durante los próximos cinco años de las Fuerzas Armadas “en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, tiempo en el que se espera madure y se consolide la Guardia Nacional. Sin embargo, esto ha sido asumido por el Presidente y por el Secretario de la Defensa Nacional, el General Sandoval González, como la luz verde para mantener -y ampliar- la participación de los militares en tareas de seguridad pública. De acuerdo con el Presidente:

“El Ejército y la Marina no podían ocuparse de tareas de seguridad pública, el marco legal constitucional se los impedía (...) ahora con la reforma constitucional se puede disponer de los 220 mil elementos de las Fuerzas Armadas, del Ejército en particular, y de los 40 mil elementos de la Marina, es un cambio trascendente (...) contar ya legalmente con una fuerza superior e ir cambiando, poco a poco, por que es un proceso, la función de estas instituciones tan importantes para el país, tan decisivas para garantizar la seguridad interna (...) ir cambiando la tarea, la función de la seguridad del Estado, de la seguridad interior a la seguridad pública, que es lo que más necesitamos (...) en estos nuevos tiempos lo que más nos llama a actuar es la necesidad de garantizar la seguridad pública”^[31]

Sin duda, en el corto plazo es imposible prescindir del apoyo de las Fuerzas Armadas para enfrentar a los grupos de delincuencia organizada en el país. La capacidad de fuego, apropiación de territorios y los daños que provocan la convierten en un problema de seguridad nacional que ha requerido de la participación militar para enfrentarlo.^[4] El punto fino al respecto, es la insistencia del Ejecutivo de apoyarse en las Fuerzas Armadas para atender el tema de la seguridad pública a partir de su despliegue y presencia permanente. Situación que, si bien esta prevista en el artículo 5to transitorio de la reforma constitucional, no resuelve el problema de fondo sobre la inexistencia de un marco legal que regule la participación militar en estas tareas en términos de temporalidad, tipo de de operaciones y límites de su participación.

Los referentes internacionales dan cuenta de la ampliación de las tareas militares hacia áreas no convencionales, como el apoyo a las autoridades civiles para enfrentar a las organizaciones criminales. Sin embargo, el punto clave es el tipo de participación que tienen los militares y su relación con las autoridades civiles: si se trata de apoyo (logístico, operacional, de información de inteligencia) a las policías para actuar contra las organizaciones criminales, con temporalidad determinada y acciones concretas; o bien si su participación se profundiza, se mantiene en el tiempo y gradualmente se amplía hacia las tareas de seguridad pública -como es el caso de México-, hasta llegar a ejercer esas funciones que son propias de las autoridades civiles.

La apuesta por la Guardia Nacional debería ser hacia el primer escenario, con el objetivo de consolidar una nueva fuerza que permita restituir las fronteras entre seguridad interior y seguridad pública y se acoten las funciones militares en esta última, hasta retirarlos. No obstante, los resultados dependerán, tanto de la implementación del nuevo cuerpo y de sus capacidades para desarticular las organizaciones criminales, atender los delitos de alto impacto y reducir la violencia; como de la propia trayectoria de las Fuerzas Armadas, en la medida en que han señalado que la prioridad de éstas es la seguridad de la población.

Frente a esta realidad hay que preguntarse: ¿Cómo va a interactuar la naciente estructura de la Guardia Nacional con los cuerpos de SEDENA y de la Secretaría de Marina (SEMAR) que participan en las operaciones contra los grupos de delincuencia organizada?

Más allá de la adscripción a la Guardia Nacional de miembros de las Policías Militar y Naval, lo cierto es que mantener a SEDENA y SEMAR en actividades de seguridad pública, de manera paralela -y complementaria- de las acciones de la Guardia, significa *policializar* a los militares, lo que no es más que aceptar el fracaso de las

instituciones civiles de seguridad y de las estrategias aplicadas hasta el momento. Esta fórmula se presenta como la solución “más rápida de implementar” y se legitima con los altos niveles de aprobación que los militares tienen dentro de la población. Frente a este escenario ¿cuál será el futuro institucional de las Fuerzas Armadas?

2. Las relaciones civiles-militares: la conducción y el control de las políticas de seguridad.

Las Fuerzas Armadas de México son reconocidas por su subordinación al poder civil, encabezado por el Presidente de la República, su compromiso con las instituciones democráticas y por su relación con la sociedad. Desde hace décadas, participan en operaciones contra el narcotráfico que se han ampliado de las tareas de erradicación de cultivos (décadas de 1960-1970) a la interdicción de drogas y su actuación al frente de organismos de seguridad (1980-1990) hasta llegar a participar directamente en los operativos contra los grupos de delincuencia organizada y en asuntos de seguridad pública. Todo ello, cumpliendo las instrucciones de los gobiernos civiles.

El Presidente ha nombrado a un militar en proceso de retiro, reconocido por su formación, trayectoria en tareas vinculadas al combate a las organizaciones criminales del país -especialmente en materia de tráfico ilícito de drogas- y que además ha desempeñado cargos a nivel internacional, particularmente en la Junta Interamericana de Defensa. Cabe mencionar que también los militares que conforman el Comité Interinstitucional están en la misma situación: de Marina, el contralmirante de infantería retirado Gabriel García Chávez y de Defensa el general de brigada Xicoténcatl de Azolohua Núñez Márquez.

El nombramiento del General Rodríguez Bucio ha abierto un debate sobre la línea de mando de la Guardia Nacional y las ambigüedades que puede generar el hecho de que administrativamente esté adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pero operativamente responda a la comandancia de un militar que tiene una relación jerárquica con el Secretario de la Defensa Nacional y, a su vez, con el Presidente de la República. ¿Qué rol tiene entonces el Secretario civil de Seguridad en esto?, ¿cuál será el carácter predominante de la Guardia Nacional?, ¿cómo se definirán las relaciones de los miembros de la Coordinación Interinstitucional con los respectivos Secretarios de Marina, Defensa y Seguridad y Protección Ciudadana?

Considerando el papel central que, de acuerdo con Salvador García Soto^[5], ha adquirido el General Sandoval en el gabinete presidencial y siguiendo el tema de la línea de mando ¿cómo se definirá la relación entre el Comandante de la Guardia con el Secretario de Defensa, así como con el Presidente de la República?, ¿podría ser que

el Presidente desarrolle una relación directa con el mando de la Guardia Nacional y con los miembros de su Coordinación Interinstitucional, ejerciendo su papel de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas?

La situación oficial de los mandos (en retiro o en proceso del mismo) permite a López Obrador “esquivar” las críticas sobre la presencia castrense en el alto mando de la Guardia Nacional, al tiempo que responde a su visión sobre la centralidad del poder militar para llevar adelante su proyecto. Ello, en la medida en que la trayectoria, formación y disciplina militar acompañarán siempre a estos personajes. La carrera militar es una forma de vida.

Cabe mencionar además que, de último momento, el requisito de que los elementos de la Guardia Nacional de “no encontrarse en servicio activo en la Fuerza Armada permanente”, se eliminó del texto final de la reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, con la finalidad de facilitar el traslado de miles a la Guardia.^[6] Así, los militares en activo pueden incorporarse a la Guardia Nacional, conservar sus rangos y antigüedad y, de hecho, reintegrarse a sus corporaciones si así lo solicitan.

Por otro lado, es importante señalar que, si bien es cierto que esto se aleja de la idea del carácter civil de la Guardia Nacional, los nombramientos pretenden facilitar la formación y el funcionamiento del nuevo cuerpo. Si partimos del hecho de que a esta nueva corporación se van a transferir elementos de Policía Militar y de la Policía Naval, así como probablemente también miembros del cuerpo de Infantería de Marina, la lógica apunta a que éstos “responderán de mejor manera” a un mando operativo militar.

El problema de fondo, es la brecha que existe en la concepción de la Guardia: la oposición, las organizaciones civiles y los organismos defensores de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, pugnaron por garantizar el carácter civil de la misma y por que se creara un cuerpo policial respetuoso de los derechos humanos. En cambio, el Presidente y su equipo mantienen la perspectiva de un cuerpo mucho más apegado a la lógica militar, especialmente para garantizar la disciplina interna y para potenciar sus capacidades de actuación, poniendo énfasis en que estarán apegados a las normas de uso de la fuerza proporcional y al respeto de los derechos humanos. Insisten además que el alto mando de la Guardia, es de carácter civil.

El mando de la Guardia Nacional es importante, por las implicaciones que ello tiene en términos operativos y sobre el tipo de doctrina, disciplina y formación que se desarrollará al interior de este cuerpo. De nada servirá que sus miembros se presenten

como sumamente disciplinados y con capacidades físicas (en términos militares), si su formación no va acompañada de preparación para el ejercicio de las tareas policiales, el respeto a los derechos humanos y la protección de las personas. Al tiempo que, necesariamente, los miembros de la Guardia tienen que pasar por medidas de control de confianza y la institución debe establecer los procesos de certificación, tanto internos como externos.

La formación militar está orientada a la defensa frente al enemigo (la lógica de la guerra); mientras que la del policía está encaminada a la protección de las personas. Es cierto que desde hace años los militares mexicanos reciben cursos de derechos humanos, han implementado protocolos para el uso de la fuerza en el despliegue de sus operaciones, cuentan con convenios de colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y han hecho esfuerzos institucionales para atender el tema estableciendo Direcciones de Derechos Humanos (en SEDENA y SEMAR) y la Unidad de Vinculación Ciudadana de la SEDENA.

Sin embargo, los datos de la CNDH revelan que de 2006 a 2019 han disminuido las quejas contra el Ejército, la Marina y la Policía Federal, pero han aumentado las recomendaciones a estas instituciones por casos de violaciones graves relacionadas con tortura, desaparición forzada y malos tratos.^[7] La realidad es que el despliegue militar de los últimos 12 años y las estrategias implementadas no han tenido como resultado la reducción de la violencia en el país. Al contrario, ésta se ha incrementado de manera alarmante: 2018 fue el año más violento del país, con un saldo de 33,341 homicidios dolosos, de acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En tanto que las cifras de lo que va de 2019 son poco alentadoras.

Por lo tanto, uno de los retos que tendrá que enfrentar el desarrollo de la Guardia Nacional será la capacitación de sus elementos en términos de las tareas policiales, lo que incluye además asuntos relativos a su participación en investigación, el manejo de los detenidos (su presentación ante las autoridades correspondientes) y los protocolos para el uso de la fuerza. De acuerdo con el General Sandoval, el personal que se va a transferir a la Guardia Nacional ha recibido capacitación en materia de derechos humanos y policial, ya que se han venido preparando para ejercer esas funciones. Sin embargo, regresamos a uno de los puntos clave que determinará el futuro de la corporación: ¿cómo se van a compatibilizar la formación y doctrinas de tres instituciones tan diferentes? y ¿qué tipo de formación en derechos humanos y aplicación del uso de la fuerza han recibido sus miembros?

En este contexto, el anuncio de Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre el acompañamiento para el desarrollo de la legislación sobre la Guardia Nacional, así como la capacitación de sus miembros en materia de derechos humanos puede ser una gran oportunidad. Ello, si realmente se consideran los tiempos necesarios para la formación de los elementos y se establecen mecanismos de control para su actuación. Una vez más, esto estará vinculado con los términos que se establezcan en la Ley de Uso de la Fuerza, en su aplicación y en los mecanismos de control y seguimiento que se establezcan.

El análisis de las relaciones civiles-militares, debe también centrarse en las prerrogativas militares en cuanto a organización interna, ejercicio de los recursos, participación en el diseño de las políticas públicas de seguridad y el seguimiento y control de las actividades y operaciones desplegadas, incluyendo la transparencia y la rendición de cuentas. El ejercicio de estas funciones y la limitación de las actividades militares es una clara responsabilidad de los civiles. La Guardia Nacional deberá estar sujeta al escrutinio público y rendir cuentas.

Por otro lado, es innegable la participación de los Secretarios de Defensa y Marina en el diseño y definición de las políticas para enfrentar a la delincuencia organizada y ahora para atender los temas más amplios de la seguridad pública. Por lo pronto, sabemos que la SEDENA participa en el diseño y producción de los uniformes de la Guardia Nacional, así como en la producción del armamento que utilizarán.

De esta manera, no podemos perder de vista que, además de seguir de cerca el desarrollo de la Guardia Nacional, bajo el mando del General Rodríguez Bucio, será fundamental dar seguimiento a las actividades que las instituciones militares continuarán desplegando en el marco de la estrategia que, lejos de apostar por su repliegue, tiende a ampliar su presencia en seguridad pública. Todo apunta que la participación de los Secretarios en el diseño de las estrategias de seguridad pública se profundizará.

3. El desarrollo de la Guardia Nacional. Funciones, Diseño de fuerza y los Retos del reclutamiento.

La Guardia Nacional fue presentada como una fuerza intermedia, con formación policial pero con disciplina militar y capacidades adecuadas (en términos de personal, adiestramiento, logística y equipo) para enfrentar a la delincuencia y reducir los niveles de violencia en el país. La propuesta, señalaba que el cuerpo respondería a la disciplina militar para el régimen interno de organización, pero que en el ejercicio de las funciones respondería a una lógica policial civil. La Guardia, nos recuerda otros

esfuerzos que se han hecho en el país^[8] y tiene mucho que ver con la propuesta original de la Gendarmería de la administración de Enrique Peña Nieto, que terminó adscrita a la Policía Federal y no tuvo el desarrollo, ni los resultados esperados.

Dados los niveles de violencia en el país y la percepción de la población sobre la inseguridad (de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) de enero de 2019, el 73% de la población dice sentirse insegura en la población donde vive) es lógico que el nuevo cuerpo se encargue de atender los delitos de alto impacto, como los homicidios (incluyendo feminicidios) el robo con violencia, narcomenudeo, secuestros y extorsiones.

Un primer desafío será la atención de los delitos tanto del fuero federal, como del local (por solicitud de las autoridades competentes), pero el tema más complicado viene de la mano del abanico de sus objetivos, atribuciones y obligaciones. En tanto que éstas son definidas por la nueva legislación, la Guardia Nacional asumirá lo establecido en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, lo que incluye la obligación “de salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas”; así como las políticas de prevención y el combate a los delitos federales. En la conferencia de prensa del 12 de abril de 2019 Alfonso Durazo, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana señaló que la legislación secundaria propone que las atribuciones de la Guardia se orienten a “prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas (...) y salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos”. En otras palabras, se está pensando en una fuerza que haga frente a prácticamente todos los problemas de seguridad e incluso de convivencia.

Esto significa que la Guardia Nacional tendrá que desarrollarse a partir de una estructura que incluya capacidades de atención a la población y proximidad, pero también de unidades especializadas dedicadas a la atención de los delitos de alto impacto y de las actividades de los grupos de delincuencia organizada. Cada una de esas actividades requieren de estrategias y capacidades diferenciadas, por lo que la consolidación de la Guardia dependerá el desarrollo de las mismas y de la articulación su trabajo.

De acuerdo con lo presentado por el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, la Coordinación Operativa Interinstitucional será la encargada de apoyar a la Secretaría en el desarrollo de los programas operativos de la Guardia Nacional, los programas de capacitación (formación policial, uso de la fuerza y derechos humanos), así como para proponer lo referente a su estructura, organización y funcionamiento.^[9]

Por otro lado, en aras de hacer frente de manera inmediata a la emergencia nacional, se estableció que la Guardia se integrará con elementos de la Policía Militar, Policía Naval y la Policía Federal. El General Sandoval ha informado que desde el 1 de diciembre de 2018, las Fuerzas Armadas y la Policía Federal desplegaron 35,745 elementos en 150 coordinaciones territoriales (de un total de 266) y se fijó la meta de reclutar 50 mil elementos más para la Guardia Nacional durante los próximos tres años, de los cuales se espera que 21 mil se integren durante 2019.^[10]

La integración de los elementos provenientes de tres distintas fuerzas es una cuestión que va más allá de los números y se relaciona con la estructura, cultura organizacional, formación, doctrina y disciplina de cada una de las corporaciones. En principio, se tendrá que poner en marcha un proceso para la homologación de salarios y prestaciones entre las tres instituciones, al tiempo que se tendrán que definir los criterios de selección para los nuevos reclutas.

El reto va más allá de señalar que los elementos de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal van a coordinar sus acciones y del trabajo que tendrán que realizar los recién nombrados miembros de la Coordinación Operativa Interinstitucional. A mediano y largo plazo, la consolidación de la Guardia Nacional requerirá de la homologación de la doctrina, los elementos disciplinares, la estructura de mando y, lo más difícil, el desarrollo del espíritu de cuerpo y de su identidad.

Por ahora, hasta que estén en marcha las operaciones se podrá hacer una evaluación sobre la coordinación entre los tres cuerpos que conforman la Guardia, así como entre éstos y las policías estatales y municipales, aspecto en el que el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana ha puesto énfasis.

REFLEXIONES FINALES

El reto que enfrenta el gobierno de López Obrador no es menor: reducir la violencia, frenar la criminalidad, consolidar un cuerpo de seguridad nacional en cinco años y, por supuesto, impulsar un proyecto más amplio de seguridad que incluya elementos como: desarticular las organizaciones criminales, políticas de prevención de la delincuencia y las violencias, así como la atención a las causas profundas de estos fenómenos, sin que se caiga en la criminalización de la pobreza.

Mención especial merece el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades civiles. Hay que insistir en la importancia de hacer valer el Estado de Derecho, fortaleciendo el sistema de impartición y procuración de justicia. Reducir los niveles de impunidad debe ser una prioridad, al igual que mejorar el sistema

carcelario y el desarrollar las policías, lo que incluye su profesionalización, y dignificación.

La “trampa” con la apuesta por la Guardia Nacional es que se ven pocos incentivos para el desarrollo de los cuerpos policiales estatales y locales, considerando además la permanencia de las instituciones armadas en tareas de seguridad pública, el reforzamiento de una visión centralista de la seguridad y que se contempla la participación de la Guardia Nacional en apoyo a las tareas de seguridad cuando sea solicitada por las autoridades civiles estatales (quienes como hasta ahora sucede con las Fuerzas Armadas, tendrán que realizar una aportación económica para el despliegue de la Guardia Nacional en sus territorios). Si bien, la reforma constitucional incluye un compromiso sobre el reforzamiento de las policías, no hay garantías de que paralelamente a la creación de la Guardia se impulse una verdadera reforma policial a nivel nacional.

La prisa con la que se pretende poner en operación la Guardia Nacional puede ser un elemento que juegue en contra de la propia corporación. Aún no están definidos elementos sustantivos como el proceso de incorporación del personal (reclutamiento), así como los controles y la certificación que tendrá que tener el nuevo cuerpo, tanto a nivel interno como externo, y hay que insistir en la importancia del proceso de capacitación de los elementos que la conformen.

El gran riesgo de la estrategia del gobierno de López Obrador es su apuesta por profundizar las tareas de las Fuerzas Armadas en el área de la seguridad pública. *Policializar* a los militares aspira a ser la mejor salida a la crisis de inseguridad y violencia, pero este camino conlleva el riesgo de un desgaste mayor de las instituciones armadas. Los avances en el desarrollo de la Guardia Nacional dan cuenta del vaivén entre la *policialización* de los militares y la militarización de la seguridad pública. En todo caso, se deben considerar los riesgos y los costos de ambos escenarios (en términos institucionales, de resultados y de la relación con las personas) y encarar el enorme reto que implica la necesaria reforma policial en el país. La apuesta deberá ser la consolidación de la Guardia Nacional en cinco años, que permita el retiro gradual de los militares de las funciones de seguridad pública y la consolidación de una fuerza intermedia que atienda estas tareas, en colaboración con las policías.

[1]* Profesora Investigadora de Tiempo Completo en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional

Autónoma de México (UNAM). Participa en el Proyecto de Investigación “Los regionalismos frente a los retos y la complejidad de las amenazas a la seguridad y la defensa contemporáneas” de la UNAM, en cuyo marco se desarrolló este texto.

[2] La Ley Orgánica de la Guardia Nacional, que deberá expedirse a los 60 días naturales posteriores a la entrada en vigor del Decreto, la Ley del Uso de la Fuerza Pública, la Ley de Registro Nacional de Detenciones y la Ley que Modifica el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que deberán expedirse a los 90 días

[3] Declaraciones del Presidente Andrés Manuel López Obrador en la Conferencia de Prensa de la mañana del 05 de abril de 2019.

[4] Cabe señalar que los limitados resultados de la estrategia contra las organizaciones criminales, se relacionan con el énfasis que se puso en el “descabezamiento” de los grupos criminales (*kingpin strategy*) y no en su desarticulación, teniendo como resultado una serie de “efectos no deseados” como la atomización de estos grupos, la ampliación de sus actividades hacia giros con mayor impacto social, incremento de la violencia y la “relocalización” de la operación de estos grupos criminales.

[5] Salvador García Soto, “El Consejero Militar del Presidente”, *El Universal*, México, 13 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/salvador-garcia-soto/nacion/el-consejero-militar-del-presidente>

[6] Arturo Ángel, ¿Por qué militares en activo pueden estar en la Guardia Nacional? Esta fue la negociación, *Animal Político*, 11 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/04/militares-activo-guardia-nacional-negociacion/>

[7] Vanessa Job, “Crecen recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos”, *Milenio*, México, 19 de febrero de 2019.

[8] Por ejemplo la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999, que a la postre se transformó en Policía Federal. A la PFP fueron asignados elementos del Ejército y de la Infantería de Marina, tanto de manera permanente (trasladados) como en la figura de comisionados.

[9] Intervención en la Conferencia de Prensa matutina del día 12 de abril de 2019.

[10] Presidencia de la República, “Presidente López Obrador convoca a jóvenes mexicanos a formar parte de la Guardia Nacional”, Comunicado de Prensa 049, 2 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-convoca-a-jovenes-mexicanos-a-formar-parte-de-la-guardia-nacional>

Tags: [Yadira Gálvez Salvador](#)