

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITA
UNIDAD XOCHIMILCO**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Creación y desempeño de la Guardia Nacional durante el
gobierno de AMLO 2018-2021

T R A B A J O T E R M I N A L
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN POLITICA Y GESTION SOCIAL
P R E S E N T A:

Pineda Rodriguez Osmin

Asesor:

Dr. Roberto García Jurado

Junio del 2021.

Agradecimiento:

Este trabajo representa el esfuerzo y dedicación principalmente de mis padres Jesús Osmin Pineda Barrera y Silvia Rodríguez Miguel, porque me brindaron más que cosas materiales, los valores necesarios para ser mejor hijo, mejor hermano, mejor pareja y mejor mexicano, todo este logro es gracias a su apoyo, amor y confianza incondicional en cualquier momento de mi vida.

Agradezco a mi hermano y a mi segunda familia por alegrarme los días grises con tanta diversión y ocurrencias, porque al final del día los verdaderos amigos se quedan hasta el final del viaje, cuiden a sus amigos como a su familia.

Agradezco al Dr. Roberto García Jurado porque sin conocerme en persona debido a la pandemia del COVID; acepto el desafío de asesorarme, corregirme y apoyarme en este camino.

Agradezco a mi sensei Enrique R. por brindarme tanta paz a través del sendero del guerrero, siempre que la situación se vuelve difícil recuerdo sus palabras impregnadas en mi ser con enjundia:

“No olvides que eres un guerrero en la lucha constante con derecho a descansar, pero nunca a declinar el espíritu. Porque si este esfuerzo se convierte en tu máximo logro, estarías señalando también donde tu voluntad fue vencida, sin lograr llegar a la meta que en un principio querías... No seas el hombre que al llegar a la cúspide de una montaña cree haber alcanzado el éxito; se aquel que sabe que, después de esa, hay otras más grandes por escalar.” Gracias, por tanto, Oss.

Y por último agradezco a mi segunda casa quien me acobijo y me formo con sus pasillos, profesores y alumnado; compartiendo ilusiones y anhelos.

¡RUGE PANTERA!

¡POR LA RAZÓN EN EL TIEMPO, ABIERTA LA CASA ESTÁ!

¡LAA UAM! ¡LAA UAM!

¡PANTERAS NEGRAS VENCERÁN!

¡UUUAAAM!

Contenido

Introducción.....	4
CAPITULO 1. Marco teórico. (La seguridad pública en el estado moderno).....	10
1.1 Teoría de la seguridad.....	14
1.2 La seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública.....	18
1.3 La seguridad pública y la gobernabilidad.....	24
1.4 La seguridad pública en la sociedad mexicana.....	27
CAPITULO 2. Marco contextual.....	30
2.1 La guerra contra el narcotráfico de Felipe Calderón y la repercusión en los aparatos de seguridad.....	30
2.2 El cambio de estrategia de EPN y las repercusiones en los aparatos de seguridad.....	44
CAPITULO 3. Marco legal.....	55
3.1 Las propuestas de campaña de AMLO para reformar la seguridad.....	55
3.2 Deficiencias dentro de la Administración de justicia.....	68
CAPITULO 4. El papel de la Guardia Nacional en México retos y perspectivas.....	75
4.1 Relación Guardia Nacional y sociedad civil.....	75
4.2 Organización, caracterización y funcionamiento.....	82
4.3 Análisis del desempeño de la Guardia Nacional mexicana en el área de seguridad.....	89
Conclusión:.....	95
Bibliografía.....	99

Introducción.

La creación y desempeño de la Guardia Nacional (GN) en México se volvió un elemento fundamental, dentro del plan nacional de desarrollo y para la transición del gobierno de AMLO, debido a que la estrategia de seguridad se basa en fortalecer tanto en funciones, responsabilidades y número de elementos que la integran. El objetivo de esta investigación es *analizar el papel de la guardia nacional, su funcionamiento y eficiencia con respecto a la seguridad pública durante el mandato de AMLO*. Con esa lógica la hipótesis del presente análisis menciona que, *si no se atienden las fallas inconstitucionales y no se subordina a mando civil o regresan las fuerzas armadas a sus cuarteles, la Guardia Nacional sufrirá una militarización más fuerte que la de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) provocando altos niveles de inseguridad en México*.

En principio para comprender el papel de la Guardia Nacional como entidad constitucional en el proceso de cambio político que está viviendo el país, se debe mencionar a grandes rasgos los acontecimientos más importantes que han fungido para construir, la nueva institución de seguridad para México. Priorizando los hechos a partir del mandato de AMLO, el papel de la Guardia Nacional, se vuelve una pieza crucial en la construcción de la institucionalidad democrática de México, la importancia que tiene la Guardia Nacional dentro del actual gobierno es fundamental, siendo la pieza más importante para combatir la inseguridad y mantener la paz.

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, les ha devuelto a las Fuerzas Armadas una serie de tareas que habían perdido desde el S. XIX en la época del caudillismo al menos parcialmente, como el control de los puertos y de la marina mercante o las aduanas, no hay duda, que si alguna virtud tuvo el régimen del PRI fue el haber desplazado al ejército de la política. También ha reestablecido su papel como constructoras de obras de infraestructura, su participación más destacada es en el Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles (AIFA) y en el Tren Maya, dos de los proyectos emblemáticos de la actual administración. En ambos, el

presidente Andrés Manuel López Obrador ha justificado su participación como una necesidad de seguridad nacional. Anteriormente este papel era fuente de gran corrupción en los años formativos del régimen del PRI y, desde luego, ha dejado bajo su control a su nuevo cuerpo policiaco, la Guardia Nacional, que se mantiene militarizado a pesar de contravenir la propia reforma constitucional que lo creó.

Uno de los objetivos de AMLO para la Guardia Nacional radica en desaparecer la policía y mantener a las Fuerzas Armadas dentro de los cuarteles para uso exclusivo. El plan de AMLO, durante su campaña electoral fue sacar de las calles al ejército en los primeros seis meses de gobierno, sin embargo, fue imposible efectuarlo, de hecho, uso a los militares en funciones, como la construcción del aeropuerto internacional, y cientos de sucursales bancarias estatales. Tampoco le favorecen las cifras en cuestión de seguridad pública, el país sigue acumulando números record de homicidios por la violencia de las bandas criminales.

Al margen de la Constitución, las Fuerzas Armadas han aumentado tanto en número como en funciones y recursos, y eso basta para comprobar la militarización del país. La militarización de López Obrador se ha dado de varias maneras: indirectamente, con la creación de la Guardia Nacional, dadas sus condiciones de operación y mando; directamente, con el despliegue de las Fuerzas Armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública. También, y esto es particularmente delicado, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para asignar los puertos y la marina mercante a la Armada y, por último, al otorgar competencias al Ejército para hacer todas las tareas civiles que el presidente decida ordenarles.

El papel que jugaron las fuerzas armadas durante la época clásica del PRI y la manera en la que ese papel fue alterado por el fin del monopolio político y el surgimiento de la competencia pluralista es primordial para entender el despliegue de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública que, ocurrió durante el mandato de Felipe Calderón y consecutivamente durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador con la creación de la Guardia Nacional, tal como menciona Jorge Javier en la revista Sin Embargo:

Debemos tener en cuenta que las fuerzas armadas mexicanas habían dejado de ser actores deliberantes en la vida política desde, al menos, la década de 1950 y fue el Presidente Felipe Calderón el que las regresó al primer plano cuando ordenó su despliegue para combatir abiertamente al crimen organizado, tarea que las fuerzas armadas aceptaron como una orden, pero con incomodidad, pues no correspondían con sus funciones constitucionales.¹

Por lo mencionado anteriormente, creo conveniente hablar de manera general del protagonismo público de las Fuerzas armadas que ha sido un efecto de la creación de la Guardia Nacional durante estos tres años de gobierno pero que ha tenido una carga de herencia, como es bien mencionado por Jorge Javier:

En la interpretación más frecuente sobre las relaciones político–militares en México a partir de la quinta década del siglo XX, con la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia de la República se habría completado un proceso gradual de desmilitarización, comenzado desde el Gobierno de Plutarco Elías Calles, con el proceso de profesionalización emprendido por el General Joaquín Amaro, acelerado por el pacto político de 1929, del que nació el Partido Nacional Revolucionario, y culminado con la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en PRI y la primera candidatura Presidencial oficialista de un civil.²

Además, las fuerzas armadas siguieron jugando un papel político relevante durante las décadas del PRI. Nunca se cumplió plenamente con el artículo 129 de la Constitución, pues se utilizó a los soldados para reprimir a los movimientos sociales. El Ejército actuó contra el sindicalismo ferrocarrilero en 1948 y 1960, contra los maestros en 1956 y contra diversos movimientos estudiantiles en los años sesenta, hasta el desastre de 1968. Diversos movimientos campesinos sufrieron ataques militares contra sus movilizaciones y el Ejército jugó un papel central en la guerra sucia contra las guerrillas de los años sesenta y setenta.

El error interpretativo de suponer unas fuerzas armadas completamente sometidas al poder civil llevó a que en el proceso de reformas para dar paso a la poliarquía limitada en que vivimos ahora no se incluyera la indispensable reforma militar. Las

¹ Romero, J. J. (2021) "La marcha militar en sentido contrario", Sin embargo. México.

² Romero, J. J. (1999) "El Ejército desconocido", Nexos, México.

fuerzas armadas de hoy son las mismas del régimen autoritario. Ni siquiera se reformó la ley para que fueran civiles los encargados de las secretarías de Defensa y de Marina, como ocurre en las democracias avanzadas.

Durante el gobierno de Felipe Calderón se usó a las Fuerzas Armadas para auxiliar a las instancias civiles de seguridad pública, e involucrarlas en acciones de restauración del orden público. Por otro lado, la construcción de la Policía Federal, dentro de este sexenio fue un proceso muy costoso, económica y políticamente, pero también es fundamental recordar que, además de la construcción institucional en el ámbito federal, se diseñó también un modelo de policía a nivel nacional que establecía estándares, mecanismos, procesos y protocolos para construir capacidades policiales también en el ámbito local.

En cuestión de seguridad pública no se obtuvieron los resultados esperados, debido principalmente a los actores políticos quienes no instrumentaron o retrasaron la puesta en práctica de las leyes creadas para fortalecer el combate a la inseguridad dejando que el gobierno federal asumiera los costos sociales y políticos de la política de seguridad, como lo mencionan López y Fonseca:

En términos presupuestales, el Estado mexicano invirtió 8 mil 200 millones de dólares entre 2007 y 2012 para construir este cuerpo. El presupuesto destinado a la Secretaría de Seguridad Pública Federal se incrementó de 7 mil 320 millones de pesos en 2002 a 40 mil 536 millones de pesos en 2012.³

Durante el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto, como parte de la estrategia de seguridad para combatir al crimen organizado, y comenzar la retirada del Ejército, se creó la *Gendarmería Nacional* que manifestó dentro de su Plan Nacional de Desarrollo. Un modelo híbrido mal planeado entre policía y ejército. Actualmente es un modelo al que se le invirtió muchos recursos, pero no brindó los resultados esperados, tal como lo dice Toledo:

De acuerdo con las declaraciones del Comisionado Nacional de Seguridad, la Gendarmería se conformará como un cuerpo de elite civil con formación militar y

³ López, B. E. y Fonseca, L. R. (2013) "La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra 'vuelta de tuerca' en la Política de Seguridad del Estado mexicano", revista Criminalidad, no.1, México, p.79.

contará con 5 mil efectivos (3 mil de proximidad y 2 mil de reacción), y que iniciará funciones a finales de julio o principios de agosto. Desde el 2013, se destinó un presupuesto inicial a la Gendarmería de mil quinientos millones de pesos y para el 2014 aumentó notablemente a cuatro mil quinientos millones de pesos.⁴

Actualmente la Guardia Nacional en su fase de arranque, cuenta con una inversión de entre 15,000 y 20,000 millones de pesos, informó Alfonso Durazo, el ex secretario de Seguridad Pública durante el informe diario *la mañanera*, al anunciar que para este año buscan contar con 80,000 elementos dentro de la GN.

Sin embargo, el costo del primer cuartel de la Guardia Nacional en la Ciudad de México no fue de tres millones de pesos como se informó en la entrega de obra pues de acuerdo al segundo informe de Gobierno se invirtieron 6.7 millones de pesos.⁵

Según, la Secretaría de Obras de la Ciudad de México (SOBSE)⁶, la inversión total contratada fue de 6 millones 180 mil 255 pesos con 83 centavos, I.V.A. incluido, cantidad que tampoco se adecua a los reportado en el segundo informe de gobierno.

Todo indica que la Guardia Nacional va ser más costosa de lo que en principio dijeron, pero esto se justifica con los 155 cuarteles construidos, mientras el número de cuerpos policiacos de la policía federal tuvo 40 mil, la Guardia Nacional en sus primeros dos años ha tenido más de 100mil.

Así mismo, las reformas a los cuerpos policiacos han sido pieza clave en tema de seguridad y desarrollo para cada uno de sus gobiernos se ha puesto a prueba su funcionamiento, eficiencia y eficacia, con este tipo de reformas, arrojando un resultado final que ha marcado el éxito o fracaso de cada gobierno, por esa razón es preciso investigar mejor la trayectoria de estos dos cuerpos policiaco analizando brevemente su funcionamiento, organización y costos que finalmente ha desencadenado en la GN. Por esa razón el proceso histórico en el que se

⁴ Toledo, C. (2014) "La creación de la Gendarmería Nacional en México", FUNDAR centro de análisis e investigación, México.

⁵ El sol de México, (2020) "Cuartel de la Guardia Nacional costó el doble de lo que Sheinbaum confirmó", revista electrónica, México.

⁶ Secretaria de obras y transporte, búsquese en:

<https://www.obras.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/tabulador-general-de-precios-unitarios>

desenvolvieron juega una labor de extrema importancia para comprender mejor el papel de la GN y el marco constitucional en el que hoy mismo figura.

Teniendo presente la relación de la seguridad pública en las fuerzas armadas y la Guardia Nacional es preciso hacer una retrospectiva y análisis hacia los últimos modelos de seguridad que se han implementado en México, para tener una mejor visión de los aciertos y fallas en los aparatos de seguridad, remontándonos al mandato de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, con el propósito de hacer un mejor análisis del desempeño de la Guardia Nacional.

En razón de la estructura del presente trabajo constara de cuatro capítulos donde el capítulo primero define el concepto y los tipos de seguridad, debido a que es primordial entender los conceptos básicos y el contexto donde se desarrollan para tener una mejor visión global del problema; el segundo capítulo establecerá el marco contextual desde el gobierno de FCH pasando por el mandato de EPN con el objetivo de mostrar las deficiencias en los aparatos de seguridad; el tercer capítulo definirá el marco legal donde se desenvuelven, analizando las propuestas de campaña de AMLO para reformar la seguridad y las deficiencias que muestran en la implementación; el cuarto capítulo es el análisis del papel de la Guardia Nacional en México, desde su organización, caracterización y funcionamiento hasta la relación establecida con la sociedad civil.

CAPITULO 1. Marco teórico. (La seguridad pública en el estado moderno)

En principio, por razón específica de este análisis y su naturaleza cualitativa hermenéutica es primordial entender los conceptos básicos y el contexto donde se desarrollan para tener una mejor visión global del problema o el análisis correspondiente, en este caso “creación y desempeño de la guardia nacional”, por esta cuestión me veo en la obligación de destinar un capítulo completo para clarificar estos conceptos.

Para avanzar debemos tener en cuenta que el objetivo de la guardia nacional es trabajar para la seguridad; por eso es indispensable la construcción de una teoría sobre la seguridad, para esto debemos comenzar por esclarecer que entendemos por seguridad y cuáles son sus campos de acción. La importancia de la seguridad es basta, compleja e interviene en muchos ámbitos dentro de lo público, privado, económico y social. “Se define a la seguridad como la ausencia de peligro, daño o riesgo”⁷. El concepto de seguridad ha sido definido a lo largo del tiempo por diferentes autores, entre sus principales pioneros destacan: Hobbes, Morgenthau y Foucault.

Thomas Hobbes es el primer filósofo que crea una teoría política basada en el problema de la seguridad en el hombre. Su principal obra, el *Leviathan*, es central en la historia de la filosofía política al sostener que la seguridad es la razón por la cual los hombres establecen el Estado. Desde el comienzo Hobbes deja claro que su noción de seguridad hace referencia a la condición, obtenida por diferentes medios, de estar libre de sufrir opresión, daño físico o muerte a través de actos violentos cometidos por otros hombres. Dentro de sus obras menciona que “el miedo a la opresión, dispone al hombre a anticipar, o a buscar ayuda de la sociedad: pues no hay otra manera por la cual el hombre pueda asegurar su vida y su libertad”.⁸ Se puede decir que habla de la anticipación a la agresión o la búsqueda de ayuda en la sociedad, como estrategias para encontrar seguridad en el estado

⁷ Real Academia Española, seguridad, <https://dle.rae.es/seguridad>

⁸ Hobbes, T. (1981) *Leviatán*, publicaciones cruz O.S.A, México DF, P. 88.

de naturaleza.

La noción de seguridad como condición obtenida por diferentes medios, de estar libre de sufrir opresión, daño físico o muerte a través de actos violentos, se junta de la tesis hobbesiana sobre la guerra de todos contra todos en la que vive el hombre en el estado de naturaleza. Así debe ser interpretada la seguridad para que la noción se ajuste al sistema argumentativo utilizado por Hobbes:

La noción hobbesiana de seguridad se sujeta a la búsqueda de los medios para evitar, por el tiempo que sea posible la muerte violenta y esa búsqueda hace que cada hombre sea enemigo de cada hombre. La seguridad para uno significa inseguridad para otro. Y es por esto que, según Hobbes, el hombre debe instituir ese gran Leviatán, un hombre artificial que se encargue de la protección y defensa de los hombres naturales.⁹

La seguridad o inseguridad para Hobbes está en el grado de dispersión o concentración del poder. Mientras más disperso se encuentre, más inseguridad hay. En consecuencia, mientras más concentrado esté el poder, esto es en el Estado soberano y absoluto, mayor garantía de seguridad habrá.

Ahora bien, según Max Weber el estado es esa "comunidad humana que (con éxito) reclama el monopolio del uso legítimo de la violencia dentro de un territorio determinado", de la misma forma que el territorio también se consideró por Weber como una característica del Estado. Es importante destacar que la seguridad tiene "el derecho a usar la violencia" siempre que sea la única fuente de este derecho percibido es sanción estatal.

Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia.¹⁰

⁹ Herrera, A. y Ángela M. (2009) "La Noción de Seguridad en Thomas Hobbes", Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, P. 122

¹⁰ Weber, M. (2009) *La política como vocación*, Alianza editorial, México, P. 84.

Según Weber, el Estado es la fuente de la legitimidad del uso de la violencia. La policía y los militares son sus principales instrumentos, pero esto no significa que sólo la fuerza pública puede ser usada: la fuerza privada (como en la seguridad privada) se puede utilizar también, siempre y cuando sea autorizada por el Estado. Es decir, la aplicación concreta de la violencia se delega o se permite por el Estado.

Por otro lado, Hans Morgenthau de la escuela realista brinda a través de sus escritos una forma de analizar y entender el mundo a partir de la concepción del poder. Según Morgenthau plantea que el poder político debe distinguirse de la fuerza en el ejercicio de la violencia física. Cuando la violencia se convierte en realidad, el poder político cede a favor del poder militar. Especialmente en política internacional, la fuerza armada, como amenaza, es el factor material más importante que contribuye a conformar el poder político de una nación. Así, la fuerza se puede utilizar como instrumento de política exterior, aceptando daños limitados y riesgos para quien la emplea, convirtiéndose su uso en un instrumento que permite quebrar la voluntad de la otra parte, y de esta forma se estará ejerciendo poder.

En este sentido, la seguridad de los Estados dependerá del uso de la fuerza. Así mismo, la guerra y la constante posibilidad de guerras hacen que la anarquía del sistema internacional se convierta en lo que Hobbes denomina “una guerra de todos contra todos”.

La existencia de la autoayuda, concepto neorrealista propuesto por Kenneth Waltz¹¹, y la lucha por el poder en el sistema internacional conllevan al dilema de seguridad, el cual consiste en que si un Estado realiza una acción determinada, el otro Estado o Estados deberán tomar medidas para responder a dicha acción. “Entre mayores capacidades tenga un Estado para garantizar su seguridad, mayor será la amenaza que representa para los demás Estados, promoviéndose así, que estos últimos intenten adquirir capacidades similares que garanticen su seguridad y puedan responder a determinada acción.”¹² En otras palabras, el grado de

¹¹ Waltz, K. (1988) *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, P. 174.

¹² Morgenthau, H. (1960) *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, P. 48.

amenazas a un Estado está determinado por las acciones de otros Estados y depende de su habilidad de imponerse o resistir a los esfuerzos de otros Estados por sobreponerse a éste. La capacidad descansa en el poder o en la posibilidad de estar de igual a igual frente a otros. En consecuencia, el dilema de seguridad genera y refuerza la inseguridad en los Estados.

De acuerdo con Michel Foucault, "la seguridad es un concepto que nace junto al liberalismo, y se refiere a una forma de gobernar con el objetivo de garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros"¹³, lo que lleva a la implementación de procedimientos de control, coacción y coerción en torno a la salud (control de enfermedades e higiene), el crimen, así como el combate a las conductas "antisociales" y la defensa frente a amenazas externas al Estado, identificadas principalmente en la acción de otros Estados.

La seguridad es muy importante para el desarrollo íntegro de las personas es una necesidad básica. También está relacionada con diferentes disciplinas como son las Ciencias Sociales "dado que implica el desarrollo de conductas sociales vinculadas con la protección de las personas, sus bienes y sus derechos".¹⁴ Desde esta perspectiva también se entiende una ciencia transversal a distintas disciplinas dado que comprende conocimientos tanto de derecho como de criminalística, economía, sociología y relaciones exteriores, (entre otras) enfocado hacia la protección.

¹³Foucault, M. (2007) *El nacimiento de la biopolítica*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, P. 67.

¹⁴Adalberto, C. A. (2013) "En torno a la ciencia de la seguridad", Buenos aires.

1.1 Teoría de la seguridad

Existen diferentes teorías que explican el origen de las conductas delictivas, mencionare brevemente las más importantes o relevantes que han sido parte de objeto de estudio, como la teoría estructural, “la cual señala que la inseguridad pública es producto de los ajustes y reestructuraciones que se presentan a nivel de las estructuras socio-económicas, de tal forma que al producirse una serie de complicaciones en la economía (crisis económicas) éstas a su vez generan un incremento en los índices de criminalidad. Esto es, la crisis genera desempleo y éste repercute en los niveles de inseguridad pública, ya que muchos de los que delinquen lo hacen por cuestiones de sobrevivencia obligados por las circunstancias o por la falta de una ocupación productiva”.¹⁵

Sin embargo, esta explicación estructuralista que para muchos resulta lógica y adecuada no puede ser útil para explicar un sinnúmero de casos reales. Al no poder explicar a partir de este cuerpo teórico toda la gama de casos criminalísticos que se presentan, surgen otros enfoques que a través de otra óptica tratan de dar cuenta de la causalidad de las conductas delictivas.

Existe otro tipo de marcos explicativos que, desde otra perspectiva teórica, tratan de dar cuenta del problema del incremento de los altos índices de inseguridad pública que se han experimentado últimamente en nuestro país. “Dentro de estos marcos sobresalen la teoría racional, la teoría de la modernización, la teoría psicoanalítica y la teoría institucional.”¹⁶

Una teoría que explica el alto índice de inseguridad pública tiene que ver con la teoría racional o rational choice que se usa muy comúnmente en el análisis de los fenómenos sociales. “Este marco explicativo apunta que los individuos que delinque lo hacen una vez que realizan un cálculo sobre los beneficios, ventajas y

¹⁵ Cadenas, H. (2012) “El sistema de la estructura. Estructuralismo y teoría de sistemas sociales”, Departamento de Antropología, Universidad de Chile, P. 206.

¹⁶ Valdez, Z. (2012) “Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones”, UNAM, estudios políticos núm. 24, P. 285.

desventajas que les puede traer su participación en actividades o acciones ilegales, así lo menciona Vidal de la Rosa: ”¹⁷

Al realizar este cálculo, toman en cuenta la rentabilidad económica de la acción que pretenden realizar, las posibilidades de ser sancionados y el tiempo máximo de reclusión que pueden pasar en algún centro de retención tanto en los Estados o naciones en las que realizan sus acciones. De esta forma, si el porcentaje de eficiencia de los cuerpos policíacos (número de delitos-número de aprensiones) es muy bajo, como lo es en México, las posibilidades de ser capturados son muy bajas.¹⁸

Por su parte, la teoría de la modernización apunta que la modernidad motivó la separación del individuo de su casa, su familia y sus valores para lanzarse a la aventura y la conquista de lo desconocido. “De esta forma, la modernidad asociada a las crisis económicas y a la falta de espacios para los jóvenes ha obligado a muchos individuos a delinquir y a buscar salidas fáciles para tratar de construir su mundo y alcanzar sus aspiraciones.”¹⁹

Así mismo, “la teoría psicoanalítica al explicar el fenómeno de la alta inseguridad pública enfatiza en aspectos relacionados con conductas enfermizas y patológicas de los sujetos que se enrolan en actividades delictivas, considerando a estos individuos como unos desadaptados sociales con problemas mentales que generan conductas violentas.”²⁰ De esta forma, se sugiere que para tratar de poner una solución al problema de la criminalidad se tiene que 'impulsar una política social que atienda el aspecto de la salud pública y mental de los grupos sociales que muestran conductas antisociales y violentas.

Por último, la teoría institucional es la que más se adapta al concepto de seguridad que se va desarrollar durante el presente análisis, esta puede enfocarse como un producto o como las reglas de un juego. Según North considera que las instituciones

¹⁷ Vidal, R. (2008) “La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales”, departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, no. 67, México.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Valdez, Z. (2012) “Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones”, *Op.cit.* p. 287

²⁰ *Ibidem*.

son las reglas del juego en una sociedad, o, fundamentalmente, son las restricciones humanamente entendidas que dan forma a las interacciones humanas y que en consecuencia estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.

North distingue entre “instituciones formales que comprenden las leyes, los reglamentos y los procedimientos gubernamentales, e instituciones informales que incluyen las ideas, las creencias, las actitudes y los valores de las personas, o sea la cultura de una sociedad determinada”.²¹

La base de su teoría es que las instituciones son las que forman la estructura de incentivos de una sociedad, por tanto, son las instituciones políticas y económicas las que determinan el desempeño económico a largo plazo, así lo dice cabalmente Valdez Zepeda:

La teoría institucional apunta que son las instituciones (dependencias gubernamentales, los cuerpos policíacos y la institución armada) y el Estado mismo de Derecho (leyes, normas y reglamentos) el eje fundamental sobre el que descansa la previsión y el combate a la delincuencia. De tal forma que si existen fallas (corrupción) en el sistema judicial, en las organizaciones policíacas y militares y en los mismos cuerpos de seguridad, el nivel de criminalidad se incrementa. Es decir, esta perspectiva responsabiliza de los altos índices de inseguridad al estado de deterioro y corrupción que prevalece en las instituciones encargadas de ofrecer seguridad tales como la policía, el ejército y el Poder Judicial.²²

Si lo miramos desde el punto de vista económico la economía institucional deja en claro que las instituciones económicas, políticas y jurídicas son incompletas en cualquier sociedad y por lo tanto los *costos de transacción*²³ no alcanzan los niveles deseados en el paradigma de la eficiencia. El análisis de los costos de transacción

²¹ North, D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, P.23.

²² Valdez, Z. (2012) “Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones”, Op.cit. P. 288.

²³ El término *costos de transacción* se refiere al costo de oportunidad de un agente de establecer y mantener un control de los recursos (en términos de monitoreo, protección y reputación).

proporciona el contexto de la seguridad jurídica en una economía de libre de mercado.

Considerar la idea de la teoría institucional como factor de cambio en la Seguridad Pública y gobernanza democrática, es hablar de la forma en que la globalización ha acaparado los mercados en el mundo y cómo es que se va auxiliando del enfoque político para crear las instituciones que se puedan enfrentar a los desafíos al orden público, político, social y económico derivados de la inseguridad y violencia con motivo del crimen común y organizado.

1.2 La seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública.

Actualmente existe una confusión de conceptos entre lo que es la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública, cuando tenemos que saber que son tipos de seguridad diferentes, con distintos propósitos. Por fines prácticos del presente análisis me enfocaré en la seguridad pública, sin embargo, en este apartado intentaré hacer esta distinción con el propósito de esclarecer mejor los conceptos.

El concepto de "seguridad nacional" se ubica en la corriente realista, desarrollada por Thomas Hobbes, donde expone que debido a que en el estado de naturaleza hay quienes buscan mayor poder a través de actos de conquista, es preciso que los otros no se conformen sólo con una actitud defensiva, sino que se anticipen, a través de la fuerza o de artificios, para conseguir mantenerse seguros. Se puede observar en sus pasajes donde explica que "al obtener placer de contemplar su propio poder en el acto de conquista, que ellos persiguen más allá de lo que su seguridad requiere"²⁴, desde este enfoque Montero menciona que:

Desde la propuesta del modelo realista, seguridad nacional se refiere a la identificación y enfrentamiento de los enemigos del Estado, pero también ha fungido como argumento para el ejercicio del poder de manera autoritaria y en contra de los derechos humanos, cuando ha carecido de controles políticos.²⁵

Entre los principios del realismo político, Morgenthau señala que "los Estados se encuentran en una lucha constante por el poder, donde la política exterior tiene la finalidad inmediata de mantener, aumentar o demostrar el poder de uno frente otro; además, que la lucha por el poder implica también la lucha por la supervivencia, por lo que la diplomacia, la defensa militar y las alianzas buscan garantizar el poder y la supervivencia del Estado frente a las amenazas del exterior".²⁶

²⁴ Hobbes, T. (1981) *Leviatán*, Op.Cit. P. 111

²⁵ Montero, C. (2012) "El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana", Tecnológico de Monterrey, no.58, México.

²⁶ Morgenthau, H. (1989) *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Op.Cit, P 44.

Sin embargo, el concepto de seguridad durante la Guerra Fría fue revaluado durante el período post Guerra Fría, introduciéndose nuevos sujetos de seguridad y, asimismo, ampliándose la agenda de amenazas a la misma.

“En los países latinoamericanos, el crimen organizado y el incremento de la violencia han expuesto la incapacidad de los gobiernos para enfrentarlos, con las herramientas de la seguridad pública, y han tenido que apoyarse en los responsables de la seguridad nacional o la defensa.”²⁷ En el caso mexicano es claro el reconocimiento que han tenido las fuerzas armadas en la atención de población damnificada por desastres naturales, lo cual evidencia la incapacidad de los gobiernos para hacerlo, y la inexistencia de otras dependencias capaces de brindar esa respuesta, obligando al gobierno a apoyarse en las fuerzas armadas para asumir la tarea; esto significa que sus facultades han trascendido a la defensa exterior y se han relacionado de manera más amplia con la interior, lo que evidencia también la relación entre los asuntos tanto de la seguridad interior como de la nacional, de esta manera hace alusión Montero:

La transformación de los actores políticos después de la guerra fría llevó a una reconfiguración de los conceptos relacionados con la seguridad. La aparición de organizaciones criminales y grupos terroristas condujo a una reorganización de las instituciones de seguridad pública y nacional; al mismo tiempo, las amenazas por epidemias o grandes desastres naturales constituyen riesgos para la salvaguardia del Estado.²⁸

“El término de seguridad interior se deriva directamente de homeland security, desarrollado en Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En particular, a diferencia del concepto de seguridad nacional, los riesgos y amenazas ya no sólo se refieren a la competencia con otros Estados.”²⁹ Entre los elementos determinantes de la seguridad interior están la coordinación interna de cada orden de gobierno y también lo que existe entre ellas, con el

²⁷ Cubante, X. “La seguridad nacional: la evolución de un concepto”, Universidad Militar, Nueva Granada Bogotá, Colombia P. 95

²⁸ Montero, C. (2012) “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, Op. cit.

²⁹ *Ibíd.*

reconocimiento del papel de los gobiernos estatales en la estrategia, que por lo general no son tomados en cuenta en la seguridad nacional.

La seguridad nacional se refiere a la protección de los intereses del país, a través del Ejército, de las políticas exteriores y de la comunidad de inteligencia; y la interior a los esfuerzos del gobierno federal y también de los estados, autoridades locales y sus comunidades, para hacer lo propio contra amenazas humanas y naturales. La estrategia de seguridad interior asigna un papel determinante a los estados, a pesar de ser el gobierno federal el responsable de su diseño.

Por último, la seguridad pública está asociada a la función gubernamental, relacionada con el control de la sociedad dentro del Estado. “Desde la visión liberal, la seguridad nacional se entendía como la defensa del Estado, a través de la diplomacia y la acción militar, y la pública como la acción del gobierno para lograr el control de la sociedad, mediante instituciones como la policía, los sistemas penales, penitenciarios y los manicomios.”³⁰

La sociedad actual cada vez más dinámica, cambiante y complicada requiere cada vez más de nuevos servicios policiales y de nuevas soluciones de seguridad; la seguridad pública como la privada, están encaminadas a garantizar el orden y dotar a los ciudadanos de una protección para evitar que sufran daños de cualquier tipo.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, se define a la Seguridad Pública de la siguiente manera:

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, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las

³⁰ Guerrero, O. (1972) “Modernización y administración pública”, Revista Mexicana de Ciencia Política núm. 68, P 21.

instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.³¹

Esta definición se introdujo en la Constitución a la par que se realizaron modificaciones en diez artículos constitucionales: siete de ellos en materia penal, uno sobre las facultades del Congreso, uno sobre desarrollo municipal y uno en materia laboral, tal como aparece en el DOF de junio del 2008.³²

Con base a lo que se planteó se puede afirmar que dentro de los fines del Estado se encuentra proteger y salvaguardar los intereses personales de los ciudadanos, además de procurar el orden público y paz social a fin de vivir de manera armoniosa y en un orden dirigido por las instituciones de seguridad pública en sus 3 órdenes de gobierno. La seguridad pública es la que depende de manera directa del Estado, aquí podemos encontrar a los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad como los militares, Guardia Nacional y los distintos organismos autónomos que se encargan de llevar a cabo operaciones de seguridad, cabalmente lo menciona González:

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad es fundamental. Un estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos están exentos de todo peligro. Ante la realidad de un Estado que no cumpla con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o la mayor parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.³³

La seguridad pública implica que los ciudadanos pueden convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. El Estado es el garante de la seguridad pública y el máximo responsable a la hora de evitar las alteraciones del orden social. En este sentido, la seguridad pública es un servicio que debe ser universal para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes.

³¹ CPEUM, artículo 21.

³² Véase en: *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008.

³³ González, F. (2002) "*La seguridad pública en México*", Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, México DF, p. 125.

Para esto, existen las fuerzas de seguridad (como la Guardia Nacional), que trabajan en conjunto con el poder judicial. Este Poder tiene la misión de aplicar los castigos que estipula la ley, que pueden ir desde una multa económica hasta la pena de muerte, según el país y la gravedad del delito. “La seguridad pública comprende la prevención de la comisión de conductas y estos entes de seguridad son los que dan sustento a las políticas de seguridad pública: el punitivo y el preventivo. El primero de ellos se basa fundamentalmente en el castigo a los delincuentes. El segundo se concentra en las causas que originan la delincuencia. Una política ideal sería aquella donde existiera un equilibrio entre ambos enfoques.”³⁴

La definición de seguridad pública, con un enfoque preventivo, implica además una concepción integral en dos ámbitos: el de la gestión intergubernamental que contempla la participación de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, para promover las políticas de seguridad con un enfoque ciudadano y el de la multiplicidad de entornos, ya sean de tipo social, cultural, económico o político, que condicionan la eficacia de la seguridad. Estos entornos a su vez se asocian a la seguridad económica, a la seguridad comunitaria, a la seguridad ambiental y a la seguridad política con sus respectivos indicadores.³⁵

Frente a estas condicionantes se proponen políticas sociales orientadas a atender las necesidades básicas. “La finalidad es generar por parte del Estado los mecanismos para que la población acceda a los medios idóneos para cubrir sus requerimientos mínimos de seguridad.”³⁶ Desde esa perspectiva, el diseño e implantación de políticas sociales eficaces permite elevar aspectos como la educación, el empleo y la salud que pueden evitar conductas antisociales. Es decir, la política social tiene una orientación preventiva porque pretende evitar la interacción de los factores de riesgo delincencial, sobre todo en la población infantil y juvenil.

³⁴ Ramos, G. (2005) “seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual”, El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios de Administración Pública, no.154, Tijuana, p. 38.

³⁵ Agranoff, R. (1997) *Las relaciones y la gestión intergubernamentales*, Alianza Universidad, Madrid, P.72

³⁶ José, G. (2001) "De seguridad pública a seguridad ciudadana", Este País, no.127, p. 44.

Con lo anterior mencionado se puede corroborar que la seguridad pública está condicionada por factores determinantes sin los cuales no podría existir como el ambiente social, la cultura política, la educación cívica, el desarrollo económico, niveles mínimos de bienestar y de acceso a servicios públicos fundamentales, así como de un Estado de derecho.

Un enfoque integral y efectivo de la seguridad pública puede evitar escenarios de inseguridad pública generalizados. Pero una menor capacidad institucional para prevenir y combatir la inseguridad pública, así como un tejido social dañado por factores socioculturales, puede conducir a problemas tales como caos social, deslegitimación institucional e inestabilidad política, enemigos todos ellos de la seguridad.

1.3 La seguridad pública y la gobernabilidad.

En un contexto democrático y desde la perspectiva de la seguridad pública, el papel del Estado debe ser el de desactivar situaciones de violencia y encauzar los conflictos por vías institucionales y legales, es decir, privilegiar la negociación política para resolver los conflictos en vez de recurrir a la violencia. Si bien los aparatos de seguridad tienen la facultad del uso de la violencia, no deben convertirla en el instrumento principal de su acción; su lógica debe ser evitarla, no propiciarla, tal como lo menciona López:

Desde el punto de vista policíaco, la redefinición de la seguridad pública implicaría adaptar el papel de una policía reactiva (que sólo interviene cuando el conflicto ya se dio) al de una policía de proximidad, preventiva de conflictos, que cuente con un sistema de inteligencia y recursos técnicos y adopte el enfoque de la seguridad ciudadana. Lograr su implementación implicaría un cambio estructural sustentado en un enfoque anticipatorio, preventivo y con un estricto apego a los derechos humanos.³⁷

El papel de la seguridad pública se convierte en la base para que los procesos de gobernabilidad y convivencia en el marco democrático se realicen. Sin un entorno seguro, la participación es difícil de lograr, ya que el temor o la falta de certeza privarán en el imaginario colectivo.

La teoría de la gobernanza de la seguridad pública sostiene que existen diferencias conceptuales y empíricas en torno a la gestión y administración de la seguridad pública. “En este sentido, se habla de gobernabilidad para dar cuenta de una administración de las emociones ciudadanas con la finalidad de legitimar políticas de combate a la delincuencia. La gobernabilidad supone un conjunto de estrategias orientadas a salvaguardar el territorio y el estado de derecho sin considerar la

³⁷ López, P. (2002) “La seguridad pública ciudadana y la democracia. Hacia la seguridad ciudadana”, Renglones, núm. 51, México, P. 58.

participación civil, sino la eficiencia de la prevención del delito y la impartición de justicia³⁸”, con este enfoque Guillen menciona:

A diferencia de la gobernabilidad en la que las decisiones, iniciativas y audiencias son controladas por las autoridades locales o federales, la gobernanza supone una perspectiva intercultural en la que diversos sectores son representados por autoridades extraídas de su seno. En tal sistema, los diputados, senadores, jueces, magistrados y ministerios defienden los intereses del sector al que representa. Esto es así porque se construye un diálogo a partir de las diferencias entre las identidades y las percepciones de riesgo en materia de prevención del delito e impartición de justicia entre la diversidad de grupos implicados.³⁹

Entre las distintas funciones del aparato de seguridad del Estado se encuentra la de promover un desempeño eficaz de las funciones preventivas, disuasivas y de desactivación para asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, de administración de justicia, de protección de la integridad física y de respeto a los derechos individuales de los ciudadanos. En otras palabras, “el Estado debe promover y garantizar la gobernabilidad en materia de seguridad pública. El término de gobernabilidad se entiende en un sentido instrumental referido a la capacidad de las estructuras de gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces que respondan a las demandas sociales.⁴⁰”

Después de lo mencionado se puede afirmar que actualmente la gobernabilidad no depende únicamente de la actuación del gobierno, sino de la interacción que se da entre este y los nuevos actores que se presentan en la escena estatal, como menciona Valdez Zepeda, el problema de la seguridad está unido al tema de la gobernabilidad al menos en tres aspectos. “En primer lugar, los altos índices de criminalidad se presentan ante la sociedad como una falta de funcionalidad del estado, que no puede cumplir con una de las tareas básicas como es proporcionar seguridad a sus habitantes. En segundo lugar, los problemas de seguridad pública

³⁸ Aguilar, J. y Carreón, J. (2015) “Gobernanza de actitudes sociopolíticas”, *Perspectivas Rurales Nueva Época*, no.27, México, P. 148.

³⁹ Guillén, C. J. (2016) “Gobernanza de la seguridad pública a partir de la identidad y percepción de riesgo establecidos en la agenda ciudadana por los medios de comunicación”, *Rumbos*, no.13, Chile, P.116.

⁴⁰ *Ibidem*.

son percibidos como situaciones ligadas a la incapacidad, el descrédito del gobierno y la corrupción prevaleciente en las corporaciones policiacas, con lo que se provoca deslegitimación y descrédito de la autoridad en amplios sectores sociales. Finalmente, la inseguridad pública y el combate a la violencia concentra recursos del estado que pudieran destinarse a otras áreas prioritarias del desarrollo nacional, como educación, salud, empleo y vivienda. Esta reorientación del gasto público exagera las contradicciones e inconformidades sociales, que finalmente contribuyen a aumentar el descrédito y la deslegitimación de los gobernantes en turno.”⁴¹

La inseguridad pública y la violencia generan cierto grado de ingobernabilidad y la ingobernabilidad, a su vez, con protesta civil o sin ella, propicia condiciones adecuadas para el fomento de las actividades delictivas. Es decir, existe una relación bidireccional entre los altos índices de delincuencia y la ingobernabilidad.

⁴¹ Valdez, Z. (2012) “Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones”, Op.Cit, P. 283.

1.4 La seguridad pública en la sociedad mexicana

“Para México la adopción de una concepción de seguridad nacional sustentada en términos militares resultaba inoperante.”⁴²La necesidad de reconceptualizar la seguridad nacional desde la perspectiva de nación se justifica porque los países en desarrollo como México se enfrentan a amenazas de naturaleza diversa y compleja que no se agotan en las amenazas externas de carácter militar ni en los desequilibrios del contexto geopolítico. “En esos países, el origen de la violencia se asocia generalmente a la inestabilidad, la inseguridad y la guerra fenómenos que poco tienen que ver con la defensa del territorio o de la soberanía y que derivan más bien de las condiciones internas generadas por conflictos sociales, pobreza, crecimiento demográfico, crisis de instituciones e incapacidad gubernamental.”⁴³

Durante el periodo de la guerra fría en México, la definición tradicional de seguridad nacional no incluía variables como el desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos, la democracia institucionalizada e incluso el terrorismo; no porque que no fueran importantes en esos años, sino por la prioridad que se les dio a los temas militares y de defensa. Al superarse el marco de la Guerra Fría surgieron nuevos problemas sociales, políticos, económicos e ideológicos en el ámbito mundial, por lo que se hizo necesario recurrir a consideraciones diferentes para construir un nuevo concepto de seguridad nacional.

En cuanto a México se refiere, la reconceptualización del concepto de seguridad nacional ha obedecido a que su delimitación tradicional a una noción de seguridad militar e interés nacional resulta insuficiente para enfrentar los distintos impactos que las nuevas problemáticas de fin y principio de siglo han ocasionado.

“La definición tradicional de seguridad nacional es un concepto desarrollado a partir de Estados claramente articulados, en los que la distancia entre la organización del Estado y los ciudadanos no es tan marcada y en donde la frontera entre la esfera

⁴² Ojeda, M. (2018) “Alcances y límites de la política exterior de México”, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Colegio de México, Alicante.

⁴³ González, G. (1997) *Los desafíos de la modernización inconclusa: Estabilidad, democracia y seguridad nacional en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, P. 138.

interna y el ámbito externo es relativamente nítida. En esos Estados, las instituciones se caracterizan por una notable estabilidad y un grado importante de aceptación entre la población y su dominio se funda en la autoridad más que en la coerción.”⁴⁴ Situación que no sucede en países en vías de desarrollo en donde existen problemas graves de ingobernabilidad, gobiernos ineficaces, corrupción, pobreza e inseguridad ciudadana, entre otros.

Actualmente la seguridad nacional en México es un concepto ambiguo, que no justifica todos los nuevos retos que presentan las sociedades modernas y esto implica un conjunto amplio de asuntos que trascienden a la seguridad pública, que deben atenderse a través de políticas públicas, que integren al gobierno y a sus diferentes órdenes de forma coordinada. Se debe considerar que en la normatividad mexicana el significado de seguridad se restringe en exclusiva a la pública, y su responsabilidad se les asigna a las dependencias policiales, así lo menciona Montero:

La normatividad en México no establece con claridad alguna definición de seguridad. En la Constitución se relaciona el concepto con la seguridad nacional, la pública, la jurídica, la de espacios de trabajo, la social y con la salud pública; sin embargo, sólo ahonda sobre esta última en los artículos 21 y 115. En particular, en el 21 hace alusión a la seguridad pública, como relativa a la investigación y sanción de los delitos, que es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.⁴⁵

La revisión del marco constitucional evidencia que la seguridad es entendida como provisión de orden a través de la fuerza pública, identificada en las fuerzas armadas y en la policía. Además, se reconoce la subsidiariedad entre la federación y los estados, así como entre éstos y los municipios, que se refuerza con la facultad que tiene el Poder Legislativo federal para declarar la desaparición de poderes en los

⁴⁴Serrano, M. (1998) "Orden público y seguridad nacional en América Latina", Colegio de México, Foro Internacional, vol. XXXVIII, no.1, México, P. 11.

⁴⁵ Montero, J. (2012) "El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana", Op.cit.

estados y los legislativos estatales, para hacer lo propio respecto de los ayuntamientos.

La seguridad nacional se ha orientado fundamentalmente hacia una seguridad del Estado y del gobierno y aunque se ha conceptualizado en términos de la seguridad de la nación no ha existido una articulación con la gestión y las políticas públicas. En otras palabras, existe una grave desvinculación entre la teoría y la acción gubernamental en materia de seguridad.

CAPITULO 2. Marco contextual

2.1 La guerra contra el narcotráfico de Felipe Calderón y la repercusión en los aparatos de seguridad

En principio, durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012, se maneja una tendencia de la política gubernamental que se acrecentó en el último año del gobierno de Vicente Fox, (el gobierno de Fox fue anterior) con el programa México Seguro, pero magnifica desde el inicio de la administración de Felipe Calderón al punto de confundir totalmente el problema de la inseguridad y el del crimen organizado, y convertirse éste en la mayor prioridad para el gobierno federal.

El discurso político que se llevó a cabo en su administración fue desarrollando una visión retorcida del narcotráfico, al punto de ir conceptualizando el problema en términos de "guerra" y que se defina, bajo esta lógica, al narcotraficante como "enemigo", encarnado y personificado en la figura del sicario o el capo, en una visión muy reduccionista y simplificada pero que permitía oscurecer el mundo de redes y vínculos que el narcotráfico mantiene con los propios poderes públicos, así como las relaciones de los líderes de las organizaciones criminales con las altas esferas del sistema financiero. En este escenario no es de extrañar que el presidente Calderón promoviera un paquete de reformas constitucionales para replantear el esquema en materia de seguridad pública.

A partir de 2006, la Secretaría de Seguridad Pública Federal diseñó, desarrolló e instrumentó un Nuevo Modelo de Seguridad Pública para México, conformado por una serie de reformas legales, estructurales, de sistemas y de tecnología en seguridad. Entre ellas destacan el diseño, la formación y la implementación de la Policía Federal y del Sistema Penitenciario Federal.

Inmediatamente al comenzar su mandato, el 11 de diciembre de 2006 solamente 10 días después de tomar posesión comenzó una acción militar de gran envergadura la llamada "Operación Conjunta Michoacán" que movilizó a 5000 soldados, marinos y policías federales para acabar con una organización de narcotraficantes "La Familia Michoacana" que ya dominaba territorialmente una parte importante de ese

estado gobernado por el PRD y de donde era oriundo el presidente, así lo menciona Meyer:

El objetivo evidente de la operación en Michoacán era responder de manera contundente a la evidente pérdida de control territorial del gobierno local y a la creciente ola de violencia desatada por el crimen organizado, que en ese año ya había cobrado 2 500 vidas en el país. Hubo, además, dos razones adicionales para esta política de mano dura.⁴⁶

Por otro lado, la política de seguridad de Felipe Calderón seguía su camino y descansaba sobre 5 pilares que fueron indispensable para esta. Tal como señala cabalmente Eduardo Guerrero, en la revista Nexos, los cinco pilares en los que se basó la política de seguridad de Calderón fueron operaciones conjuntas, con el apoyo de los gobiernos locales; mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las agencias del sector de seguridad; reformas al marco jurídico e institucional; una política activa de prevención del delito, y el fortalecimiento de la cooperación internacional. Los puntos clave de la política de seguridad pretendían efectuar estrategias punitivas para reducir los niveles de violencia. Sin embargo, ocasionaron mayor violencia e inseguridad en el país.

Las operaciones conjuntas en apoyo de los gobiernos locales; fue uno de los grandes cambios de este sexenio consistió en el despliegue masivo de militares y policías federales en tareas de seguridad pública. Las fuerzas federales realizaron redadas e incautaron cargamentos; montaron retenes y en algunos casos sustituyeron por completo a las policías locales. Actualmente, hay alrededor de 45 mil elementos de las fuerzas armadas en operaciones conjuntas. Las operaciones que prolongaron indefinidamente la estancia de fuerzas federales en varios estados, desincentivaron la profesionalización de las agencias de seguridad estatales y municipales.

En segundo lugar, la mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las agencias del sector seguridad. Aquí el mayor aumento presupuestal se registró en la Secretaría de Seguridad Pública, que prácticamente cuadruplicó su gasto. Dicho

⁴⁶ Meyer, L. (2015) "Felipe Caldero o el infortunio de una transición", Foro internacional vol. 4, Colegio de México, México.

aumento refleja la expansión de la Policía Federal, que pasó de 22 mil elementos en 2007 a 35 mil en 2011. El segundo aumento presupuestal más importante lo registra la Secretaría de la Defensa Nacional. En contraste, el estancamiento que se observa en la evolución del presupuesto de la Procuraduría General de la República revela que la estrategia no fue integral: se incrementaron las capacidades de arresto o abatimiento de presuntos criminales, y no se realizó un esfuerzo semejante en el desarrollo de las capacidades de investigación y debida acreditación de delitos.

En tercer lugar, se encuentra las Reformas al marco jurídico e institucional. La seguridad fue quizás el único sitio en el que la agenda legislativa de Calderón encontró apoyo en sus propuestas de legislación. En 2009 se aprobó una ley general del sistema nacional de seguridad pública, encaminada a lograr una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno. Entre 2010 y 2012 fueron aprobadas, también, una ley de extinción de dominio, una ley antisequestro y una ley contra el lavado de dinero. La iniciativa para unificar los mandos policiales en cada entidad federativa fue rechazada.

En cuarto lugar, una política activa de prevención del delito. Los programas dirigidos a generar ambientes seguros en las escuelas y los espacios públicos ubicados en zonas de alta criminalidad recibieron sólo recursos marginales. No se pusieron en marcha programas que previnieran las labores de reclutamiento de las organizaciones criminales. Tampoco se hizo un diagnóstico, a partir de los datos de detenciones y muertes relacionadas con el crimen organizado, que ayudara a medir el grado en que las organizaciones delictivas dependen de pandillas y bandas locales para integrar ejércitos de sicarios. Si existen datos sociodemográficos (edad, educación, lugar de nacimiento, etcétera) de las personas que han sido asesinadas por las organizaciones criminales, éstos no han sido compartidos con el público. Es difícil saber si los programas sociales podrían focalizarse de modo más eficaz para frenar el reclutamiento criminal.

Por último, fortalecer la cooperación internacional. La crisis de violencia aumentó el interés internacional, especialmente el de Estados Unidos, en la agenda de seguridad de México. La Iniciativa Mérida, que proporciona fondos para tecnología y capacitación a agencias de seguridad y justicia de México, es el resultado más importante de ese interés. El monto de recursos asignados por dicha Iniciativa

equivale a 4% del gasto de seguridad del gobierno federal. Es posible, sin embargo, que el presupuesto disminuya en 2013, pues para Estados Unidos no es fácil establecer una estrecha colaboración de agentes estadounidenses en operaciones de tierra, como ocurrió en Colombia (entre otras cosas, a los agentes norteamericanos no se les permite portar armas en suelo mexicano). Por lo general, la cooperación México-Estados Unidos se hace caso por caso y se centra en el intercambio de información proporcionada por delincuentes que purgan condenas en cárceles estadounidenses.⁴⁷

A continuación, se muestra una tabla con las principales bases de la política de seguridad de Felipe Calderón mencionadas anteriormente, que fueron el eje más importante de su gobierno y el modelo policiaco que utilizó.

Los 5 pilares fundamentales de la política de seguridad de Felipe Calderón.		
Líneas de acción	Implementación.	Resultado
Operaciones conjuntas en apoyo de los gobiernos locales.	La seguridad nacional y la seguridad pública: ambas se van a encargar de combatir el narcotráfico y los delitos ocasionados por el crimen organizado.	Operativo conjunto michoacano.
La mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las agencias del sector seguridad.	Aumento de la expansión de la Policía Federal, que pasó de 22 mil elementos en 2007 a 35 mil en 2011. Cerebro informático en contra del crimen.	Realización de operaciones encubiertas o la intervención de comunicaciones privadas para combatir delito. La Plataforma México
Reformas al marco jurídico e institucional.	ley general del sistema nacional de seguridad pública. ley de extinción de dominio. ley antisequestro. ley contra el lavado de dinero.	implementación de la Policía Federal y del Sistema Penitenciario Federal.

⁴⁷ Guerrero, G. E. (2012) "La estrategia fallida", Nexos, México.

Una política activa de prevención del delito.	Programas dirigidos a generar ambientes seguros en las escuelas y los espacios públicos ubicados en zonas de alta criminalidad.	Programa escuela segura y centros nueva vida
fortalecer la cooperación internacional	cooperación México-Estados Unidos, se centra en el intercambio de información proporcionada por delincuentes que purgan condenas en cárceles estadounidenses.	Iniciativa Mérida. operación rápido y furioso.

Tabla 1. Elaboración propia con información recolectada de: DOF programa sectorial de seguridad pública y programa nacional de seguridad pública 2008-2012; Guerrero G. E., La estrategia fallida, nexos, 2012.

Mientras se desarrollaban todas estas líneas de acción con respecto a la seguridad, el gobierno de Felipe Calderón ya tenía puesto manos a la obra con diferentes operativos como el michoacano que su principal objetivo era responder de manera contundente a la evidente pérdida de control territorial del gobierno local y a la creciente ola de violencia desatada por el crimen organizado, que en ese año ya había cobrado miles de vidas en el país, como menciona Meyer:

Por un lado, la presión norteamericana por duplicar en México el “Plan Colombia” y el propósito de ganar con el uso exitoso de la “fuerza legítima” el grado de legitimidad necesario para llevar a cabo otras políticas de fondo, como la privatización de la actividad petrolera y que el “mandato de las urnas” original no permitía. Por otro, la política de fuerza contra el crimen organizado permitiría señalar de manera indirecta al adversario político, la izquierda, que la tolerancia presidencial ante sus protestas y movilizaciones, como el ocupar por semanas la avenida Reforma en la ciudad de México, podía tener límites y contar con la fuerza para imponerlos.⁴⁸

Así mismo, México es importante para el gobierno de los EE.UU. porque ambos países comparten problemas y retos en común. Comparten una frontera de más de 3,000 kilómetros, lo que implica que los problemas en México tienen una

⁴⁸ Meyer, L. (2015) “Felipe Caldero o el infortunio de una transición”, Op.cit.

repercusión en los ámbitos político y económico de los EE.UU. y viceversa. El Presidente de los EE.UU. George W. Bush (2000-2008) consideraba que la situación de inseguridad en México generada por la narco-violencia representaba una grave amenaza para la seguridad de los EE.UU. Por eso, en 2007 acordó con su homólogo mexicano Felipe Calderón, un “Plan México” para combatir al narcotráfico. El título cambió a Iniciativa Mérida.

De tal forma que, al igual que el Plan Colombia, la Iniciativa Mérida se apoyó en la militarización, pero se dejaron de lado temas como el desarrollo, la reducción del consumo y la demanda de narcóticos, así como otros problemas socioeconómicos que enfrentaba el país.⁴⁹

De acuerdo con la Embajada de Estados Unidos en México, los cuatro pilares sobre los que se fundamentó la Iniciativa Mérida fueron los siguientes: 1) trastornar la capacidad operativa del crimen organizado, 2) desarrollar la capacidad de las instituciones judiciales y de seguridad para promover el imperio de la ley, 3) construir una frontera para el siglo XXI que facilite el comercio y el movimiento lícitos de personas, obstaculice el flujo de drogas, armas e ilegales, y 4) desarrollar comunidades fuertes y resilientes ⁵⁰

La Iniciativa Mérida se tradujo en el apoyo de Estados Unidos a México, principalmente dirigido al entrenamiento de los cuerpos policiacos, mejoramiento de la infraestructura de las instituciones de seguridad para combatir el tráfico de drogas, así como la renovación del sistema de justicia en México. Entre 2008 y 2012, Estados Unidos destinó 1.6 billones de dólares en cada uno de los programas y actividades. De esta iniciativa el consulado norteamericano, destacan los siguientes rubros:

- La reforma integral del sistema de justicia en México, incluyendo el aparato judicial, la policía, el ministerio público y el sistema penitenciario.

⁴⁹ Bagley, B. (2009) *Políticas de control de drogas ilícitas en Estados Unidos: ¿qué funciona y qué no funciona?*, Libros del Zorzal, Argentina, P. 283.

⁵⁰ Embajada y consulados de Estados Unidos en México, (2016) “La Iniciativa Mérida un Panorama”, <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

- E.U. ha otorgado 14 helicópteros al gobierno de México, distribuidos entre la fuerza aérea del Ejército, la Policía Federal y la Marina de México para tener un mejor transporte del personal de seguridad en las actividades en contra del tráfico de drogas.
- El gobierno estadounidense ha otorgado equipos de inspección para fortalecer la habilidad de las autoridades mexicanas para detectar bienes ilícitos en puntos de inspección de puertos de entrada por tierra y aire.
- El gobierno mexicano ha establecido una academia penitenciaria en Jalapa, Veracruz para capacitar al personal de las prisiones.⁵¹

Sin embargo, a pesar de los apoyos mencionados, al igual que el Plan Colombia, la iniciativa Mérida sólo ha tenido victorias limitadas, al tiempo que la narco-violencia se ha mantenido y la inseguridad aumento en varios Estados del país como Chihuahua, Sinaloa, Nuevo León, Michoacán, entre otros.

Se debe mencionar que la iniciativa Mérida no puede ser considerada como una victoria para México. La realidad es que después de más de una década de la implementación de la Iniciativa Mérida, México sigue enfrentando problemas con cárteles del narcotráfico, con el crimen organizado y la narco-violencia sigue en aumento.

Por otro lado, una pieza importante y clave para la política de seguridad durante el gobierno de Felipe Calderón fueron las reformas y las leyes que dotaron a las Fuerzas Armadas y al cuerpo policiaco de poder legítimo para intervenir en problemas públicos con mejora en sus áreas de investigación con uso de tecnología que permitió el análisis estratégico y táctico.

Estas fueron todas las leyes en materia de seguridad que fueron aludidas: Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP); Ley Federal de Extinción de Dominio; Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo); Ley General para Prevenir y

⁵¹ ibídem.

Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Para el Ejecutivo federal la implementación de estas nuevas reglas significó un interés concentrado, es decir que en términos de rentabilidad política ante la sociedad le significaría cumplir con el objetivo de atender la demanda de seguridad. Gracias a estas leyes y reformas constitucionales, se puso en marcha la implementación de la Policía Federal y del Sistema Penitenciario Federal, así lo dice cabalmente García:

De esta manera, con la reforma constitucional promulgada el 18 de junio de 2008 comenzó la transformación de la Policía Federal, adquiriendo nuevas atribuciones en materia de investigación de los delitos, ya que hasta entonces su labor había estado circunscrita a tareas de prevención del delito. En el nuevo diseño se mantiene la función preventiva, pero ahora se tiende a privilegiar actividades de inteligencia, uso de tecnologías de información, el desarrollo de capacidades policiales de análisis estratégico y táctico, investigación científica, forense y cibernética, así como la creación de infraestructura para el despliegue territorial en todo el país con procedimientos homologados.⁵²

La Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales se aprobó el 18 de junio de 2008 y buscó armonizar las legislaciones federales y locales en materia de procuración de justicia para fortalecer el sistema institucional. La reforma incluyó la instauración de los juicios orales, modificación a las reglas en casos de arraigo y cateos en los casos de delitos graves, así lo dice Hernández:

En esta Ley se identifica al Ejecutivo federal -como principal- que en los cambios propuestos involucró a los legisladores, gobernadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de México -como agentes- para que establecieran el sistema integral de justicia. Sin embargo, desde el inicio hubo oposición de los gobernadores a la nueva institución. Por ejemplo, la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago) mostró su desacuerdo por las funciones que, en la reforma, asumiría el Ministerio Público Federal. Las nuevas tareas serían las de centralizar las decisiones de autorizar los cateos y los arraigos tratándose de delitos de delincuencia organizada.

⁵² García, L. G. (2011) *El nuevo modelo de seguridad para México*, Nostra Ediciones, México, p. 16.

La inconformidad con el Código Penal Único se debió a que esta nueva regla, entre otras cosas, buscaba restar poder a los gobernadores, quienes podían influir o utilizar las instituciones para politizar algún tema judicial.⁵³

La Ley de la Policía Federal cimentó una evolución en el marco jurídico de investigación de los delitos en México, la cual recae esencialmente en el Ministerio Público, quien se auxiliaba de la Policía que estaba bajo su autoridad y mando inmediato. Fue suprimido el monopolio del Ministerio Público en la investigación del delito al dotar de esta facultad a las instituciones policiales además de autorizar que recibieran denuncias y recabaran evidencias. Gracias a ello surgió una participación más activa de las instituciones de policía dentro del actualizado sistema penal acusatorio.

La Ley de la Policía Federal fue promulgada el 27 de mayo de 2009 y publicada el 1 de junio del mismo año, surgió a partir de la reforma promulgada el 17 de junio de 2008 y publicada al día siguiente, a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones xxi y xxiii del artículo 73; la fracción vii del artículo 115 y la fracción xiii del apartado B del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁴

Esta ley contiene una serie de disposiciones innovadoras que la situaron como legislación referente en el ámbito policial. Es reglamentaria del artículo 21 Constitucional en materia federal, se compone de 55 artículos dispuestos en 11 capítulos. El Reglamento de la Ley de la Policía Federal fue promulgado el 13 de mayo de 2010⁵⁵ y publicado el 17 del mismo mes y año. Reglamentó los conceptos y principios establecidos en la ley y detalla cómo se desarrollan esas disposiciones. Establece una Policía Federal conformada por divisiones especializadas de

⁵³ Hernández, H. J. (2015) "Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012", Política y cultura no.44, México.

⁵⁴ Ley de la policía federal, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

⁵⁵ Reglamento de la policía federal, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2010, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPF_220814.pdf

inteligencia, investigación, seguridad regional, científica, antidrogas y fuerzas federales.

La Secretaría de Seguridad Pública federal, tuvo recursos que superan los presupuestos a la Secretaría de Marina y PGR. La dependencia inicial con 13 664 millones 682, 654 pesos en 2007 y concluye 2012 con la cantidad de 40, 536 millones 522, 049 pesos, invirtió especialmente en el crecimiento de la Policía Federal, a ello le siguió como otra de las inversiones significativas en el sector de seguridad, el gasto la construcción reconstrucción rehabilitación y ampliación de centros penitenciarios federales, cabalmente Martínez señala:

Por otro lado, destino a las fuerzas armadas a tareas de seguridad pública, no sólo a través de los diferentes operativos en los Estados más inseguros, sino también licenciado a algunos de sus mandos para que asumirán directamente las funciones de secretarios de seguridad pública en los Estados y municipios. Incremento los fondos federales en apoyo a la seguridad de los estados y municipios el fondo de aportaciones para seguridad pública (FASP) precio de \$5 millones en 2008 a 9, 130.5 millones de pesos en 2012. Mientras el subsidio para la seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del entonces Distrito Federal (subsemun) paso de 3, 584. 9 millones de pesos en 2008 a 4.453. 9 millones de pesos a 2012.⁵⁶

Este modelo centralizado de la seguridad pública que fue extremadamente caro e ineficiente se basó en sacar al Ejército de sus cuarteles para patrullar las calles, declarar la guerra contra el crimen organizado y plantear la creación de un Mando Único policial. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la estrategia se concentraría en tres ejes: enfrentar y llevar la justicia a los criminales; depurar y fortalecer los cuerpos policiacos, ministeriales y judiciales, y reconstruir el tejido social a través de la generación de oportunidades sociales y el trabajo para la gente.

⁵⁶ Martínez, S. T. (2013) "La agenda nacional de gobierno de Felipe Calderón", CIS pensamiento estratégico, México.

La “guerra contra el narcotráfico” pareció tener como objetivo central únicamente el descabezar a las grandes organizaciones criminales y disminuir así la magnitud del reto del mundo criminal al poder del Estado. Parte de este empeño consistió en entregar a las autoridades norteamericanas y desde el principio a “capos” importantes; apenas iniciado el sexenio.

En la operación “Rápido y furioso”, el gobierno norteamericano dejó pasar ilegalmente 2 500 armas a México para supuestamente rastrearlas después y averiguar la ruta que seguirían, pero al final perdió su rastro y algunas aparecieron en escenas de crímenes, incluido el de un agente norteamericano.⁵⁷

Cuando Felipe Calderón finalizó y entregó la presidencia a Peña Nieto en diciembre de 2012, existió un consenso sobre el fracaso de la costosa y sangrienta campaña contra el crimen organizado en general y los carteles de la droga en específico. “Es verdad que el “Plan Colombia” había tenido un éxito relativo en el país sudamericano, pero, irónicamente, a costa, entre otras cosas, de agudizar el problema en México. Los resultados de la “Iniciativa Mérida” no correspondieron, ni de lejos, con el esfuerzo y la cuota de sangre pagada ni con el daño hecho a la ya de por sí débil estructura institucional mexicana.”⁵⁸

Una variable fundamental para medir el éxito o fracaso de cada gobierno y la eficiencia de los aparatos de seguridad es la encuesta realizada por el INEGI donde muestran los delitos de alto impacto. En este caso la encuesta de incidencia delictiva que desarrolla el INEGI⁵⁹ donde sus datos arrojaron que de 2006 a 2012 hubo 132,065 homicidios en el país (véase gráfica 1). Durante el sexenio anterior, cuando fue presidente Vicente Fox (2000-2006) hubo un total de 70,899 defunciones por homicidio en el país. Esto representa un aumento de 86% entre un sexenio y otro.

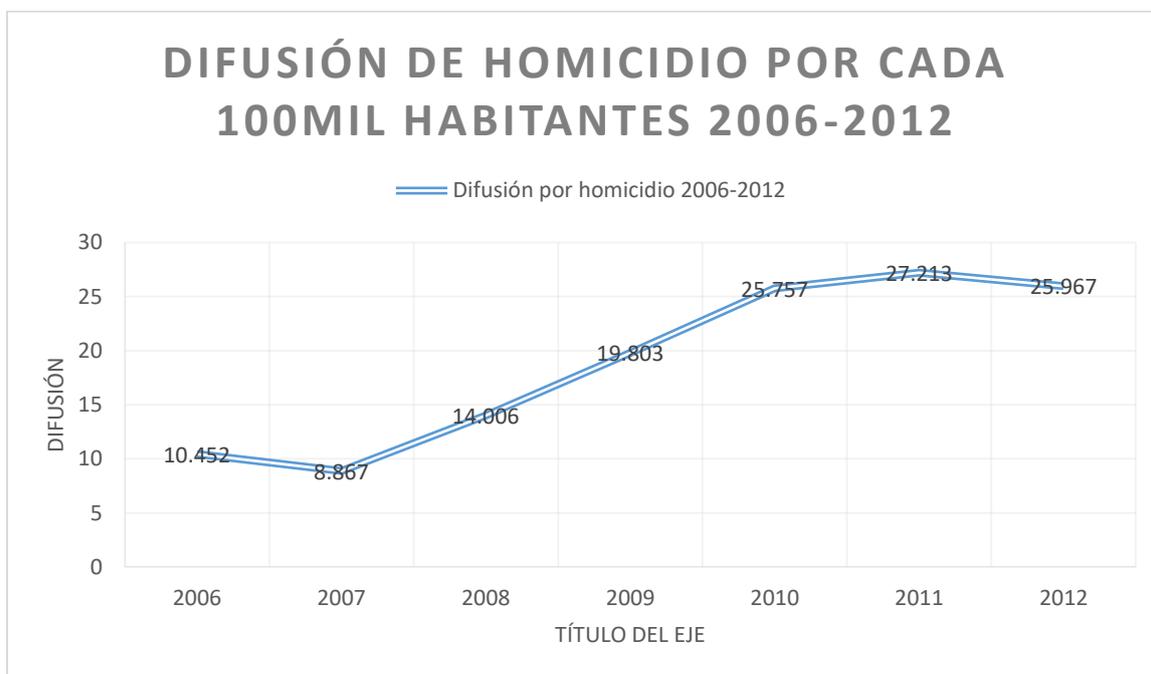
Se puede notar un incremento sustancial de casi el doble de homicidios en lo que respecta de un sexenio a otro, pero esto no solo afecta a los ciudadanos y a los aparatos de seguridad también el número de autoridades asesinadas también

⁵⁷ Meyer, L. (2015) “Felipe Caldero o el infortunio de una transición”, Redalyc Op.cit 29

⁵⁸ Bruce, B. (2012) *Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo xxi*, Centro de Estudios Navales, México, p. 463.

⁵⁹ INEGI, datos de incidencias delictivas, busquese en. <https://www.inegi.org.mx/temas/victimizacion/>

aumentó considerablemente durante el periodo. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), de diciembre de 2006 a junio de 2011, fallecieron 2,886 elementos de seguridad, pertenecientes a los tres niveles de gobierno por ejecución, enfrentamientos y agresiones en contra de la autoridad.



Grafica 2.1. Elaboración propia con datos del INEGI⁶⁰

El fenómeno de violencia que caracterizo “la guerra contra el narcotráfico” muestra un resultado para nada alentador en los aparatos de seguridad y un fracaso rotundo en la política de seguridad implementada por este sexenio, un ejemplo son los cientos de operativos realizados como parte de las políticas públicas que produjeron una ola violencia antes de ser completamente eficientes; así lo menciona cabalmente Merino en la revista Nexos.

Los estados con operativos tienen tasas de homicidios al nivel de algunos de los países más violentos del mundo, como Venezuela o Colombia; los estados violentos sin operativos se ubican en niveles similares a Rusia; mientras el resto del país se parece a naciones como Costa Rica o Lituania [...] Parece haber un patrón más o

⁶⁰ INEGI (2021) “Tasa delictiva por cada 100mil habitantes”: <https://www.inegi.org.mx/temas/victimizacion/>

menos compartido (Nuevo León y Tamaulipas son excepciones): un aumento inmediato en el número de homicidios después de iniciado el operativo conjunto, luego una estabilización de la tasa en los siguientes meses para volver a crecer hacia el final de la serie.⁶¹

Como se puede notar la violencia tuvo un incremento sustancial de casi el doble en cuestión de homicidios del sexenio de Vicente Fox al de Felipe Calderón. La principal causa notable fue el fracaso en las políticas públicas de seguridad especialmente en la política prohibicionista que fue parte importante de esta guerra sangrienta contra los narcotraficantes.

Esta estrategia fallida como lo nombra Eduardo Guerrero Gutiérrez tuvo un efecto perjudicial en los aparatos de Seguridad al no poder cumplir su objetivo de resguardar la seguridad pública, efectuando una deslegitimación del estado mexicano y un avance en las bandas criminales que sumaron un incremento de violencia, tal como lo menciona Guerrero:

El gobierno de Calderón cometió cuatro errores en la definición de su estrategia de combate al crimen organizado: primero, fijó objetivos generales, pero no métricas que permitieran corroborar si se avanzaba en la consecución de éstos. Objetivos como el rescate de espacios públicos o el fortalecimiento de una nueva cultura de la legalidad, no vinieron acompañados de indicadores que evaluaran el comportamiento de los programas y ayudaran a implementar acciones correctivas. Cuando la erradicación de plantíos fue incluida como parte de la estrategia, nadie se tomó el trabajo de medir cómo iba a impactar en las capacidades de las organizaciones criminales. A pesar del alto costo económico y del riesgo en que coloca a los efectivos que la realizan, la erradicación no genera un daño significativo en los activos o en las operaciones del crimen organizado, ya que los cultivos requieren de una inversión mínima.⁶²

Los aparatos de Seguridad al terminar el gobierno de Felipe Calderón estaban muy fracturados por la falta de capacidad que mostraron al no poder mantener una seguridad estable en el país, era necesario y evidente lo de un cambio estratégico

⁶¹ Merino, J. (2011) "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", Nexos, México.

⁶² Guerrero, G. E. (2012) "La estrategia fallida", Op.Cit.

y una reforma efectiva en el cuerpo policiaco que recupere la confianza perdida de la sociedad civil.

2.2 El cambio de estrategia de EPN y las repercusiones en los aparatos de seguridad.

Después del sexenio de Felipe Calderón y su fallida guerra contra el narcotráfico, el PRI volvió a ocupar la presidencia y el control sobre el gobierno federal, sin embargo, la herencia que había dejado el PAN de un estado quebrado en la inseguridad junto con el despliegue de organizaciones criminales representaban un gran reto al nuevo gobierno que estaba forzado a implementar reformas en los aparatos de seguridad. Pasaría de una guerra abierta contra los carteles de droga cambiando a un sistema de inteligencia y enfocándose a una política integral de seguridad nacional.

Así mismo, el plan nacional de desarrollo de Enrique Peña Nieto (EPN) se centró en 5 ejes fundamentales el primer eje expone las estrategias y líneas de acción con objetivos definidos para promover y fortalecer la gobernabilidad democrática; garantizar la seguridad nacional; mejorar las condiciones de seguridad pública; garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente; garantizar el respeto y protección a los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, así como salvaguardar a la población, sus bienes y su entorno ante un desastre natural o humano. Por otro lado, también señala que la seguridad nacional contiene objetivos e intereses estratégicos nacionales, como:

La protección de la nación frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la preservación de la unidad de las partes integrantes de la federación [...] la defensa legítima del Estado respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y el desarrollo económico, social y político.⁶³

De acuerdo con este plan, una política integral de seguridad nacional tiene que procurar todos los diferentes factores que intenten vulnerar el elemento humano del

⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, búsqese en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Estado. Por esta razón, es necesario ampliar el concepto de seguridad nacional para abarcar la protección de los derechos humanos. Así, es como adquiere un carácter multidimensional y permite la seguridad mediante el combate a toda manifestación de violencia y delincuencia. Con respecto a la seguridad interior dentro del Plan Nacional de Desarrollo y el papel de las fuerzas armadas dentro de su gobierno señala que:

La misión de las Fuerzas Armadas de México es emplear el poder militar de la Federación para la defensa exterior y para coadyuvar en la seguridad interior del país. La colaboración de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior ha tomado un papel predominante en los últimos años, debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas.

Ante esta coyuntura, las Fuerzas Armadas enfrentan retos importantes. En primer lugar, destaca un marco jurídico que debe mejorarse para atender la realidad operativa. Las tareas que realizan las Fuerzas Armadas, particularmente las de coadyuvancia a la seguridad interior, deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos.

Se requiere de un mayor intercambio de información y cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno en las tareas de seguridad interior. La coordinación entre éstos debe reforzarse a través de procedimientos estandarizados, para el intercambio de inteligencia en el combate a la delincuencia. Asimismo, se deberá propiciar que el equipo e infraestructura de las fuerzas militares se mantengan en condiciones adecuadas, a fin de evitar que ello debilite su capacidad de respuesta operativa. Se fortalecerá y se adecuará el adiestramiento para que responda a las exigencias de los tiempos actuales.

Los sistemas educativos Naval y Militar requieren de una orientación balanceada en torno a la defensa nacional, seguridad interior y misiones de carácter social que respondan a las necesidades actuales del país. Las Fuerzas Armadas también requieren de una modernización de su infraestructura institucional, que fortalezca la

capacidad del Estado Mexicano para dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de seguridad y protección al ambiente.⁶⁴

El gobierno de Enrique Peña Nieto se caracterizó por darle fortalecimiento al Poder Naval de la Federación para la Defensa Exterior y contribuir en la Seguridad Interior en actividades de Seguridad Nacional, así lo señala la SEMAR:

Por lo que, el empleo del Poder Naval se materializa a través de Operaciones Navales, que contribuyen en la preservación de la paz, independencia, soberanía nacional y en el mantenimiento del orden constitucional; así como en la salvaguarda de la vida humana en la mar, conservación de instalaciones estratégicas y en el apoyo a la población en casos y zonas de desastres.⁶⁵

Las tareas de las Fuerzas Armadas fueron peculiarmente amplias intentando responder la debilidad institucional de las dependencias estatales y los pésimos resultados en materia de seguridad por tal motivo SEDENA menciona las cinco misiones generales de las fuerzas armadas, establecidas en su propia Ley Orgánica en su informe del año 2016:

- Defender la integridad, independencia y soberanía de la nación.
- Garantizar la seguridad interior.
- Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas.
- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.
- En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.⁶⁶

Por otro lado, la seguridad pública estaba lastimada después de un sexenio entero de guerra contra los carteles de droga, así es como EPN hace hincapié en el desarrollo de capacidades de inteligencia, implantación de sistemas de investigación e información de datos recopilados por las autoridades con el objetivo

⁶⁴ *Ibíd*em

⁶⁵ SEMAR (2013-2018) *“Programa Sectorial de Marina”*, México.

⁶⁶ SEDENA, (2015-2016) *“Cuarto Informe”*, México.

de aprovechar los avances tecnológicos y mantener la estabilidad con un apego al derecho, junto con un reforzamiento institucional.

La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. A pesar de que las instituciones han hecho esfuerzos por mejorar, los índices de delincuencia se mantienen elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones han deteriorado la confianza de los ciudadanos. Muestra de lo anterior es que, de acuerdo con la ENVIPE 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías.⁶⁷

Las fuerzas armadas podían ayudar en tareas de ámbito público cuando se les requería por eso fueron dotadas de un marco jurídico que proporcione certeza del papel del ejército donde procuraba el respeto a los derechos humanos y la modernización institucional para fortalecer las capacidades del estado. De este modo mejorar el intercambio de información y la cooperación con las autoridades en los tres órganos de gobierno.

En cuanto a la reforma del sistema penal se planteó desde el 2008, pero fue hasta 2016 cuando se puso en marcha, se trató, efectivamente, de un sistema nuevo, el acusatorio, que sustituyó los juicios escritos por los orales. El nuevo sistema provocó que los procesos se volvieran más ágiles, transparentes y con mejores resultados, sin embargo, se requiere de un tiempo largo, para ser completamente efectivo principalmente por la falta de personal calificado en la fiscalía y en la policía.

Asimismo, para la implementación del Nuevo Sistema es necesario impulsar la expedición de un Código de Procedimientos Penales y una Ley General Penal, ya que la multiplicidad de normas dificulta la procuración y la impartición de justicia. Los operadores del Sistema a nivel federal y en especial la Procuraduría General de la República (PGR), efectuarán los cambios estructurales necesarios para cumplir en tiempo y forma con el mandato constitucional establecido para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, con el apoyo del

⁶⁷ Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), Op. cit.

Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y su Secretaría Técnica (SETEC).⁶⁸

Es fundamental mencionar que el eje principal en materia de seguridad fue la creación de la Gendarmería que fue presentada desde su campaña y tenía como objetivo ser un cuerpo policiaco con un perfil dual entre la policía civil y la milicia. Entre sus tantos atributos destacaba en que sus integrantes habían pasado por procesos de reclutamiento. Sin embargo, el fracaso de este cuerpo policiaco fue evidente durante todo su sexenio debido a que nunca se pudo perpetuar como un actor relevante en materia de seguridad para México.

Las reformas legales para la creación de la gendarmería se realizaron mediante decreto presidencial que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2014, en donde se reformó el Reglamento de la Ley de la Policía Federal, donde se enumera a la Gendarmería Nacional como la séptima división de la Policía Federal mexicana como fue mencionado por EPN:

Con la Gendarmería inicia operaciones una nueva división de la Policía Federal, moderna, profesional y altamente especializada” [...] su misión es fortalecer las capacidades de las instituciones de seguridad pública locales, y salvaguardar los ciclos productivos en las ciudades y estados que así lo requieran.⁶⁹

La realidad es que la Gendarmería no cumplió con lo esperado siendo ineficaz y costosa. De acuerdo con las declaraciones del Comisionado Nacional de Seguridad, la Gendarmería se conformó como un cuerpo de elite civil con formación militar y conto con 5 mil efectivos (3 mil de proximidad y 2 mil de reacción). Desde el 2013, se destinó un presupuesto inicial a la Gendarmería de mil quinientos millones de pesos y para el 2014 aumentó notablemente a cuatro mil quinientos millones de pesos.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Presentación y Abanderamiento de la Gendarmería de la Policía Federal Ciudad de México, 22 de agosto de 2014, México.

Sin embargo, el rotundo fracaso de la gendarmería al parecer desde la perspectiva del presidente fue causa de las restricciones presupuestales que tuvieron que enfrentar, así expreso en la clausura del foro “sumemos causa”:

Hemos creado una Gendarmería que dadas las restricciones presupuestales que tuvimos que enfrentar para ser responsables en el manejo de las finanzas públicas [...] no pudimos acrecentar como era la proyección inicial el tamaño de la Gendarmería, pero la Gendarmería ha funcionado⁷⁰

En principio el proyecto estaba encabezado por Manuel Mondragón que fue jefe de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), sin embargo, este renunció a su cargo, aunque siguió como asesor estratégico en materia de seguridad. El fracaso fue evidente y la falta de continuidad es la constante, pues no se mantuvo el plan de prevención y tampoco se le dio seguimiento a herramientas de inteligencia. Además, no se consolidaron los objetivos para los cuales fue creada la Gendarmería Nacional, mucho menos se avanzó en la protección a los derechos humanos, así lo menciona Mora:

La Auditoría Superior de la Federación concluyó a principios del 2017, tras la revisión de la Cuenta Pública de 2015, que los 2 mil 842.4 millones de pesos ejercidos en ese año por la División de Gendarmería de la Policía Federal no ha contribuido a la disminución del delito. Además, de los 10 mil operativos planeados para disuasión del delito, únicamente se han realizado 75.⁷¹

La creación de la Gendarmería Nacional y su rol durante la pasada administración, dejó en claro que los procesos de fortalecimiento institucional deben responder a los objetivos y aspiraciones del Estado más que a la voluntad del presidente o de cualquier gobernante.

La política de Seguridad de Enrique Peña Nieto tenía como propósito la reducción de violencia a través de sus políticas públicas en materia de seguridad ya mencionadas y cumplir su promesa marcando un punto de inflexión en la estrategia

⁷⁰ Palabras de presidente en la clausura del Foro Nacional Sumemos Causas, 13 de noviembre del 2017, México.

⁷¹ Mora, F. (2017) “Sin legitimidad no hay policía”, Nexos, México.

de seguridad de Felipe Calderón. Una de sus primeros movimientos al tomar la presidencia fue enviar una iniciativa a la cámara de diputados para desaparecer la secretaria de seguridad pública y que sus acciones fueron absorbidas por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) cuyo titular fue Miguel Ángel Osorio Chong.

Cuando fue aprobada esta iniciativa la SEGOB se hizo cargo de la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad, también de la conducción de políticas públicas en materia de seguridad interior; prevención del delito y el sistema penitenciario. Una de estas políticas fue la integración de la “SEDENA y la SEMAR en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se suman la participación de los comandantes de los mandos territoriales en los Consejos de Seguridad Pública de las entidades federativas y de los municipios, y los 32 Grupos de Coordinación, “uno por cada Estado de la República”, para atender la problemática de seguridad pública en el orden local.”⁷²

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, una continuidad en el rol de las fuerzas armadas que el sistema político mexicano tenía heredado donde se les encomienda amplias tareas en materia de seguridad pública e interior. La gendarmería fue obsoleta y costosa no cumplió ni con la mitad de cosas para la que fue creada, teniendo cinco mil elementos en vez de los 40 mil prometidos en campaña al terminar su sexenio solo se volvió parte del cuerpo policiaco y muy pronto parte de la Guardia Nacional. “El presupuesto federal de seguridad disminuyó en términos reales. Las transferencias a estados y municipios tuvieron igualmente un recorte. La Policía Federal (PF) detuvo su crecimiento en 2012: hay en 2016 apenas 900 policías federales más que al final de la administración Calderón.”⁷³

A continuación, se muestra una tabla con algunas variables que fueron pieza crucial en el desarrollo e implementación de la política de seguridad de EPN y FCH.

⁷² SEDENA, (2015-2016), “Cuarto Informe”, Op.Cit.

⁷³ Hope, A. (2017) “En tiempos de Peña”, Nexos, México.

<i>Variables</i>	<i>Felipe Calderón Hinojosa.</i>	<i>Enrique Peña Nieto.</i>
Presupuesto a la policía federal.	7 mil millones de pesos.	13 mil 500 millones de pesos.
Número de elementos en los cuerpos policiacos	38 mil 285 elementos.	37 mil 293 elementos.
Presupuesto a las Fuerzas Armadas (en el último año de cada sexenio)	104.907 millones de pesos.	341 millones de pesos.

Cuadro 2. Elaboración propia con datos recabados del portal de transparencia, el segundo informe de López Obrador y revista animal político.

Como se puede notar en el cuadro 2 existe una mayor inversión del sexenio de EPN en contraste al sexenio de FCH en el presupuesto de la policía federal de casi el doble de millones, aun así, el gobierno de EPN finalizó con menor número de elementos en el cuerpo policiaco. Así mismo, el incremento de presupuesto en el último año destinado a las Fuerzas Armadas subió descomunadamente a 341 millones de pesos a comparación de los 104 millones que presentó FCH en su último año.

Es evidente la falta de eficiencia y eficacia por los órganos de seguridad encargados de mantener la paz. Pero es más evidente la corrupción que existe entre actores políticos que buscan sus propios intereses, despilfarrando el dinero y dañando las instituciones de seguridad, todo esto a efectuado una ola de violencia que incrementa gradualmente.

El incremento de violencia fue bastante sustancial a pesar de que durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se perpetuaba una guerra interior contra las bandas criminales; lo cierto es que durante el mandato de EPN tuvo un peor saldo, para muestra están los más de 150 mil homicidios dolosos que superan en casi el 23% en las cifras de Calderón según el INEGI.

Como se ha mencionado anteriormente el éxito y el fracaso de la seguridad pública en cada sexenio recae en las instituciones encargadas de implementar políticas

públicas de seguridad. En el caso del EPN ha tenido un fracaso rotundo en cuestión de los altos índices de violencia superando a su predecesor y logrando números record de homicidios en la historia como el año más violento desde que se tiene registros; con esta lógica se puede mencionar que la falla institucional puede ser más peligrosa en materia de seguridad que una “guerra contra el narcotráfico”.

Al comenzar su sexenio tenía una tasa de 22 homicidios por cada 100,000 habitantes según datos del INEGI⁷⁴ (véase grafica 2). Durante sus primeros años de gobierno disminuyó de 19 a 17 homicidios para avanzar hasta 20 homicidios y llegar en 2017 al récord histórico de 25 homicidios por cada 100,000 habitantes; es decir, 31,174 asesinatos en julio de ese año. El gobierno de EPN tuvo muy malos resultados en términos de incidencia delictiva.



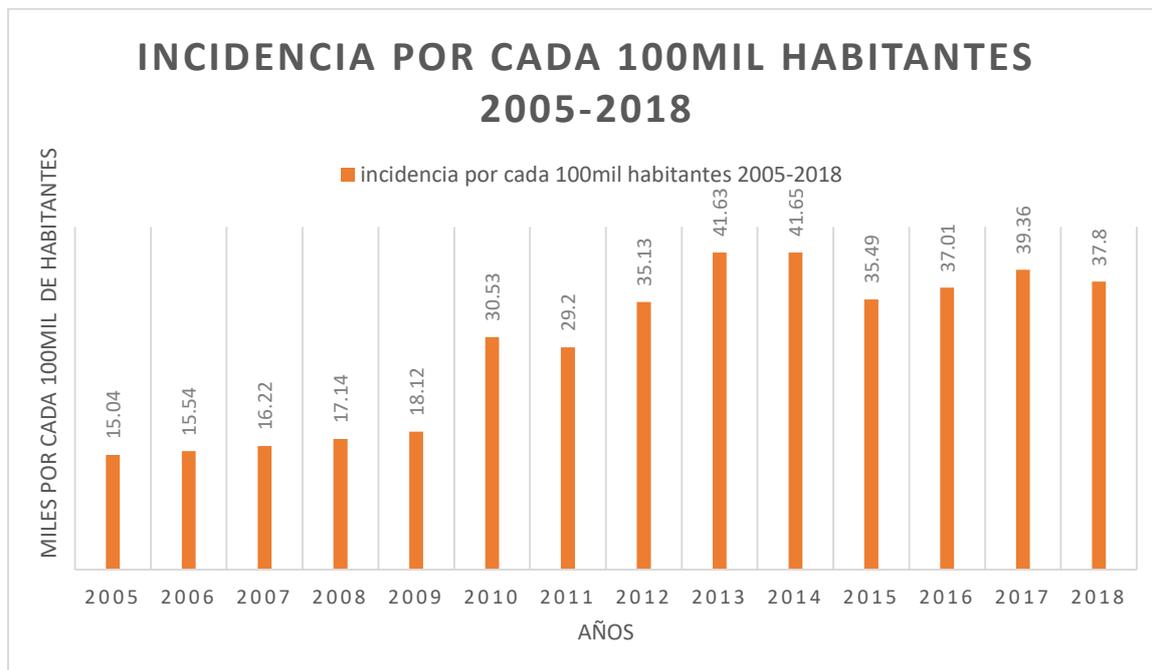
Grafica 2, Elaboración propia con datos del INEGI⁷⁵

Se puede observar un incremento sustancial en la tasa de homicidios, sin embargo, para tener una visión más amplia de los delitos cometidos y el incremento de la violencia se puede observar a continuación esta grafica que muestra los delitos

⁷⁴ INEGI, (2020) “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública” (ENVIPE), Mexico, <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>

⁷⁵ *Ibíd.*

cometidos por cada 100mil personas del gobierno de Felipe Calderón al gobierno de Peña Nieto.



Grafica 3. Elaboración propia con datos del CIDAC (2009) y el INEGI (2020)⁷⁶

Como se puede observar ha existido un incremento progresivo desde el 2006 hasta el 2018, existiendo un alza en los números de incidencias delictivas en el año 2010 superando las cifras de los años anteriores y trazando un nuevo estándar. Aun teniendo en claro que durante el gobierno de EPN existió más delitos de alto impacto que en el sexenio de Felipe Calderón, lo cierto es que durante su mandato y “la guerra contra el narcotráfico” tuvo un incremento en las incidencias delictivas del cual jamás volvió a recuperar los estándares que venía manejando.

El año 2010 marcó una diferencia sustancial subiendo más del 12% que el año 2009. Si bien los aparatos de seguridad estaban sumamente fracturados después del mandato de Felipe Calderón, después de 10 años se sigue utilizando el mismo modelo de seguridad que implementó el ex secretario de seguridad Genaro García Luna.

⁷⁶ INEGI (2021) “incidencia delictiva”, <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>
CIDAC (2009) “Índice de Incidencia Delictiva y Violencia”
http://www.cidac.org/esp/uploads/1/_ndice_de_Incidencia_Delictiva_y_Violencia_2009_PDF.pdf

Por otro lado, una distinción muy marcada dentro de este sexenio fue los casos de gobernadores y funcionarios de alto nivel involucrado en el desvío de recursos que provocó que México se posicionara en el Ranking mundial en el número 135 de 180 países en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional.

La tasa de incidencia de corrupción creció de 12,080 casos por cada 100,000 habitantes en 2013 a 14,635 casos por cada 100,000 en 2017. Y la de población que tuvo alguna experiencia de corrupción en contacto con servidores públicos se elevó de 24,724 casos por 100,000 habitantes a 25,541 por cada 100,000 en el mismo periodo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI⁷⁷.

Quizá el mayor acierto en su campaña fue la implementación del nuevo Sistema de Justicia en materia de protección de los derechos humanos y la doble captura y extradición de Joaquín “el chapo” Guzmán. No se debe olvidar el caso Ayotzinapa que lo puso en la mira internacional y recientemente la controversia que tuvo el General Cienfuegos con las autoridades americanas que fue pieza clave durante el mandato de EPN ha dejado muestra del fracaso rotundo que tuvo el gobierno de Peña y las repercusiones en los aparatos de seguridad.

⁷⁷ INEGI (2011) “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental”. (ENCIG), México, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2011/>

CAPITULO 3. Marco legal

3.1 Las propuestas de campaña de AMLO para reformar la seguridad

Una vez que termina el sexenio de EPN y deja en sus manos la banda presidencial a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) que desde un principio se niega a la aprobación de la Ley de Seguridad Interior; iniciativa promovida y aprobada por y bajo el mandato del ex presidente EPN, así fue como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró su inconstitucionalidad, abriendo paso a su derogación. También durante su candidatura se opuso estrictamente a que las fuerzas armadas cumplieran tareas de seguridad pública, justificando que la creciente militarización de la seguridad no había dado los resultados esperados.

Al consolidar la presidencia AMLO modifica su postura respecto al tema, para pasar de su ofrecimiento de retirar al ejército de las calles al proyecto de crear una Guardia Nacional, que, como ya se mencionó es un cuerpo militarizado conformada por efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR) y no de mando civil como se prometió. Argumentando que actualmente no existe la capacidad ni la confianza en la policía federal, estatal ni municipal para combatir de manera eficaz a la delincuencia organizada. De manera puntual y destacada señaló que la creación de dicha corporación de seguridad respetará los derechos humanos y que para ello se promoverán las debidas *reformas legales*.

En noviembre del 2018, la bancada de Morena en la Cámara de Diputados presentó la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto que reforma, deroga y adiciona los artículos 10; 16; 21; 31; 35; 36; 73; 76; 78; y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

Artículos	Reformas.	Explicación
ART. 10	Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.	Esta reforma permite a la sociedad civil, el derecho legítimo de poseer arma de fuego en su domicilio.
ART. 16	Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.	Esta reforma permite a la sociedad civil detener al acusado en el momento que se comete el delito, sin necesidad presencial de una autoridad.
ART. 21	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, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema	En esta reforma se establecen las bases mínimas a la que estará sujeto el Sistema Nacional de Seguridad Pública, también integra a la GN como institución policial de mando civil. De igual manera, se adicionan los incisos c, d y e, los cuales incluyen que "la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y la colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación".

	<p>Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) ...</p> <p>b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p> <p>c) a e) ...</p> <p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p> <p>La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p>	
ART. 31	<p>I. y II. ...</p> <p>III. Alistarse y servir en los cuerpos de reserva, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, y</p> <p>IV. ...</p> <p>Artículo 35. ...</p> <p>I. a III. ...</p>	<p>En esta reforma se modifica la palabra Guardia Nacional por <i>cuerpos de reserva</i>, ya que en la fracción III indicaba que son obligaciones de los mexicanos "alistarse y servir en la Guardia</p>

	IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; V. a VIII. ...	Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria".
ART. 35	I. a III. ... IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; V. a VIII. ...	En esta reforma se cambian el Ejército o Guardia Nacional a fuerza armada permanente o en los cuerpos de reserva
ART. 36	I. ... II. Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley; III. a V. ...	En esta reforma también modificaron la palabra Guardia Nacional por cuerpos de reserva.
ART. 73	I. a XIV. ... XV. Derogada. XVI. a XXII. ... XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; XXIV. a XXXI. ...	En esta reforma se agregaron términos de derechos humanos, así como algunas leyes como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones.
ART. 76	I. a III. ... IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional; V. a X. ... XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; XII. a XIV. ...	Esta reforma modifico la fracción XI aumentó analizar y no solo aprobar la estrategia de seguridad y que el titular de la Secretaría de Seguridad Pública comparezca ante el Senado antes de aprobar dicha estrategia
ART. 78	... I. Derogada. II. a VIII. ...	La fracción I del artículo se derogó, el cual decía que "prestar su consentimiento

		para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV".
ART. 89	I. a VI. ... VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley; VIII. a XX. ..	En esta reforma se eliminó lo de la fracción IV del artículo 76, ya que fue modificado por completo. De acuerdo con esta fracción, se mencionaba "disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76".

Tabla 3.1 elaboración propia con datos del DOF, "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".

Como lo podemos observar la constitución considera a la GN como un organo destinado a "asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior" así lo decreta el artículo 31 donde se refirió a las obligaciones de los mexicanos, de las que formaba parte el alistamiento y servicio en la Guardia Nacional (fracción III). A su vez, el artículo 35, fracción IV, aludió a ese mismo alistamiento a título de prerrogativa del ciudadano y el 36, fracción II, lo caracterizó como obligación del ciudadano.

La reforma aprobada por el Congreso de la Unión optó por mantener las fracciones III del artículo 31, IV del 35 y II del 36, que ya no aluden a obligaciones relacionadas con la Guardia Nacional, sino con la "Fuerza Armada permanente" o los "cuerpos de reserva" (destinados, dice el artículo 31, fracción III, a "asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria", o bien, señala el 35, fracción IV, a "la defensa de la República y de sus instituciones"). Esta alusión a una Fuerza Armada permanente y a unos cuerpos de reserva que también se incorporó en una modificación al artículo 10, sobre armas prohibidas y reservadas, procura el deslinde entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, por una parte, y la Guardia Nacional (y las instituciones policiales), por la otra. Al aludir a la Fuerza Armada "permanente", el concepto parece implicar que la Guardia

Nacional se ubica en el marco de las Fuerzas Armadas, aunque con rasgos especiales.

Por otro lado, los artículos transitorios se refieren a “la disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud del mismo. Es por ello que sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regulan. Cuando se trata de la promulgación de una nueva ley, los artículos de carácter permanente y los transitorios quedan separados. Estos últimos son organizados bajo el título de "Transitorios" y se les asigna una numeración propia e independiente al orden consecutivo de los artículos principales.”⁷⁸A continuación se analizan los siete artículos transitorios que formaron parte fundamental de la creación de la GN:

Artículos	transitorios	Explicación
primero	El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes. Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.	Menciona que el decreto de reforma y con ella la creación de la GN entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.
segundo	La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de	Se determina la integración de la Guardia Nacional, con miembros de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval. Es notorio que la Guardia es un organismo de origen mayoritariamente militar.

⁷⁸ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios (1997) “Artículos transitorios”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, P. 51

	operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.	
Tercero	Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.	Prevé los esquemas y modalidades para la certificación de capacidades y acreditación del control de confianza de los elementos que se adscriban a la Guardia Nacional, así como para su profesionalización y disciplina, garantizando en todo momento el respeto a los Derechos Humanos.
Cuarto	Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente: I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos: 1. La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y 2. La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional. [...]	Establece que los integrantes de la Policía Militar y Naval que se integren a la Guardia Nacional conservarán sus rangos, así como las prestaciones de acuerdo a su nivel jerárquico y de mando.
Quinto	Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura,	Se hace énfasis en que mientras persista la crisis de violencia e

	<p>capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.</p> <p>El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.</p>	<p>inseguridad en el país, la existencia de la Guardia Nacional se mantendrá; lo anterior, bajo el argumento de que “es obligación del Estado salvaguardar la seguridad de los ciudadanos”.</p>
sexto	<p>Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente</p>	<p>Se refiere detalladamente a la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional y a la homologación de disposiciones aplicables a ésta y a la Fuerza Armada permanente.</p>
séptimo	<p>Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.</p> <p>Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.</p> <p>Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los</p>	<p>Menciona que se necesita un diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado antes de los primeros 180 días. También señala que anualmente la evaluación integral con el informe sobre los avances de los objetivos.</p>

	avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.	
--	---	--

Tabla 3.2. Elaboración propia con datos del DOF, "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".

Los artículos reformados y transitorios son requerimientos necesarios para el funcionamiento de la GN junto con la creación de tres nuevas leyes que hicieron posible regular su correcto funcionamiento. Dichas leyes son:

LEYES	Información	Objetivo de la ley.
La Ley Orgánica de la Guardia Nacional.	Es la base necesaria desde el enfoque constitucional, se encarga de organizar materias vitales para la vida democrática del país y suelen ser un puente intermedio entre las leyes ordinarias y la constitución.	Su objetivo es establecer su organización y reglamento.
La Ley de Uso Legítimo de la Fuerza.	Su objetivo es establecer las reglas generales sobre cómo deben actuar los agentes al realizar detenciones, enfrentar a posibles delincuentes o atender manifestaciones. Sus disposiciones aplican a todos los policías del país, a los elementos de la recién creada Guardia Nacional, y a las fuerzas armadas que participen en seguridad.	Su objetivo es establecer las reglas generales sobre cómo deben actuar los agentes al realizar detenciones, enfrentar a posibles delincuentes o atender manifestaciones-
La Ley General de Registro de Detenciones.	Es un registro nacional de todas las personas que sean detenidas en el país, tanto por un posible delito como por faltas administrativas. Con ello se busca transparentar	Su objetivo es prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y

	las detenciones y prevenir casos de tortura, abusos de autoridad, desapariciones forzadas y violaciones de derechos humanos en general.	degradantes, o la desaparición forzada
--	---	--

Tabla 3.3. Elaboración propia con datos de: La Ley Orgánica de la Guardia Nacional, La Ley de Uso Legítimo de la Fuerza y La Ley General de Registro de Detenciones.

Una vez que fue presentada la iniciativa de ley las facultades de la GN quedaron explícitas en el artículo 9 de su ley orgánica algunas de ellas fueron:

- Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social.
- Prevenir la comisión de delitos en todo el país, así como realizar investigaciones para cumplir con este objetivo.
- Efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas.
- Recibir denuncias, comprobar su veracidad y hacerlas del conocimiento del Ministerio Público.
- Realizar operaciones de inteligencia, encubiertas y de usuario simulado en internet.
- Intervenir en las telecomunicaciones personales bajo autorización de un juez.
- Realizar, bajo la conducción del Ministerio Público, la investigación de delitos cometidos.
- Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y efectuar detenciones bajo lo establecido por el artículo 16 de la constitución.
- Proporcionar atención a víctimas y testigos del delito.
- Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección y en operativos conjuntos.
- Vigilar vías de comunicación terrestre e imponer infracciones.
- Vigilar aduanas, puertos, aeropuertos y garitas.
- Vigilar prisiones y centros de detención a solicitud de la autoridad competente.

- Colaborar con el Instituto Nacional de Migración en la inspección de documentos migratorios y en el resguardo de sus instalaciones.⁷⁹

Sin embargo un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil, organismos nacionales e internacionales defensores de los derechos humanos, académicos, colectivos, activistas y personalidades que se habían opuesto a la aprobación y promulgación de la Ley de Seguridad Interior durante el gobierno del ex presidente Peña Nieto reactivaron sus protestas contra la política de militarización de la seguridad pública y, ahora, en oposición a la creación de la GN, argumentando que es una “falsa salida” a la crisis de inseguridad que vive el país.

Un ejemplo fue Arturo López Vargas, especialista en temas de Seguridad Pública de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, menciona que si no existe una aplicación fiel y correcta del proyecto de GN aprobado por el congreso se corre el riesgo que se profundice la crisis de seguridad.

“Si la aplicación del proyecto se desvía y es aprovechada con otros fines creo que, ahí sí, la crisis de violencia e inseguridad no sólo no se reducirá, sino que por el contrario se profundizará de aquí al 2024”

La GN podría tener riesgos por lo que es fundamental que, durante los 5 años de su creación y desarrollo, se aproveche para fortalecer al nuevo cuerpo policiaco, y no para dar fuerza a la presencia a las Fuerzas Armadas en general y que los militares tengan que ver con la toma de decisiones.

Por su parte, el representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jan Jarab manifestó durante los foros de consulta pública su desacuerdo con la creación de la Guardia Nacional, para cumplir con tareas de seguridad pública.

En caso de que el Congreso de la Unión decida seguir con la iniciativa”, ésta no tenga una vigencia mayor a los cinco años y garantizar que la línea de autoridad sea a través de un mando civil y no militar; es decir, que no forme parte de la SEDENA.

⁷⁹ DOF (2019) “Ley de la Guardia Nacional”, Cámara de diputados H. Congreso de la Unión, México.

Para concluir destacando que el problema de la inseguridad en México se puede resolver “con o sin la introducción de una Guardia Nacional.”⁸⁰

En la misma línea Alejandro Hope especialista en tema de Seguridad Nacional, expreso en el periódico *el universal* que desde octubre del 2020 la GN dejó de estar bajo la coordinación operativa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), y pasó a depender plenamente de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), “al igual que la coordinación operativa de la corporación depende de los comandantes de las 12 Regiones Militares del país, aunque la medida dada a conocer a todos los mandos territoriales indica que las Coordinaciones Regionales y las Coordinaciones Estatales de la GN seguirán bajo el mando de la Guardia Nacional.”⁸¹

Esta situación acentúa las anomalías institucionales y administrativas de la GN. Es un ente adscrito legalmente a una dependencia, controlado operativamente por otra y donde el grueso del personal no tiene plaza en la propia corporación. Esas contradicciones le van a acabar estallando en la cara al país.⁸²

Días después de la creación de la GN la misma Amnistía Internacional considero que la creación de la GN, “una estrategia muy semejante” a las de Gobiernos anteriores y constituye un riesgo para los derechos humanos menciona dentro de su reporte, *La Guardia Nacional del Presidente López Obrador: Cinco realidades que hay que saber*, donde mencionan cabalmente 5 enfoque en contra de la GN.

Dentro de las cinco realidades que daba a conocer, se señala que:

- El modelo de la Guardia Nacional y el Plan de Paz y Seguridad 2018-2024 “es muy semejante a sexenios anteriores, solo con otro nombre”.
- Que existe “amplia evidencia de que el despliegue de las Fuerzas Armadas ha sido acompañado con un aumento de violaciones de derechos humanos y tasas de violencia”;

⁸⁰ Canchola, A. y Jiménez, H. (2018) “La Guardia Nacional solo debe durar 5 años”, El Universal, México.

⁸¹ Hope, A. (2020) “¿Quién controla a la Guardia Nacional?”, El Universal, México.

⁸² *Ibidem*.

- Que “son diversas las denuncias y las quejas por violaciones de derechos humanos en contra de la Policía Militar, además de haberse comprobado su responsabilidad directa en casos infames”;
- Que aunque el plan de López Obrador dice que la nueva corporación “tendrá una formación distinta, no hay certeza de que el entrenamiento de la Guardia Nacional será diferente a lo que ya han tenido militares antes”, puesto que en años anteriores las Fuerzas Armadas han tenido un gran número de capacitaciones en derechos humanos, sin que se logre mejorar su actuación en protección de la seguridad de las personas.
- Que “conforme a los datos de una encuesta nacional”, el Ejército y la Marina “cometen más actos de tortura y otros malos tratos durante arrestos que la Policía Federal, y en general las Fuerzas Armadas no están entrenadas para proteger a la población.”⁸³

El Plan de Nacional de Paz y Seguridad ha levantado mucha controversia principalmente de políticos y activistas, quienes consideran que con esta estrategia se mantendrá la militarización del país, que no se ha podido resolver desde sexenio pasados. el debate toma rumbo sobre el camino a seguir para el diseño de las instituciones y políticas públicas de seguridad que se aplicaran durante el presente sexenio, con el propósito de garantizar la paz y la tranquilidad en el país atendiendo las causas que originan la inseguridad.

⁸³ Avendaño, A. (2019) “Amnistía Internacional lanza acción urgente mundial por la Guardia Nacional de México”, SinEmbargo, México.

3.2 Deficiencias dentro de la Administración de justicia.

Después del primer año de gobierno del presidente AMLO ha reducido a 0 el crecimiento económico de 2.4 que heredo, también se ha disparado la violencia que prometió resolver desde el primer día y ha puesto su acento en la lucha contra la corrupción en la “Ley de Austeridad Republicana cuyos recortes presupuestales han sido bastante notorios.

Sin embargo, su proyecto de transformación es una utopía regresiva porque al parecer, es un mal intento de regresar al pasado para mejorar el futuro. En sus propias palabras, AMLO quiere volver al México del Desarrollo Estabilizador, aquellas décadas de crecimiento con estabilidad, en el molde de una economía cerrada y una hegemonía indisputada del PRI, que cerró un ciclo de abundancia petrolera con una crisis fiscal en 1982.

Durante su candidatura AMLO mencionó que no necesitaba cambiar las leyes, que podía gobernar con las heredadas. Sin embargo, cuando llegó a la presidencia cambió de perspectiva, así lo menciona Aguilar:

El presidente que en el año 2005 mandó al diablo las instituciones democráticas que finalmente lo llevaron al poder, con las que vivía en un entendido de oposición semileal, aceptándolas cuando caían de su lado, rechazándolas cuando no, construye a marchas forzadas las instituciones que sí le gustan, las que necesita su proyecto. Se trata de un proyecto presidencialista, centralizador, que no quiere intermediarios, controles ni contrapesos.⁸⁴

Desde el punto de vista jurídico, el cambio más amenazante de las nuevas leyes que efectuaron una reconfiguración de los delitos y las penas en el ámbito penal. a un triángulo punitivo que incluye: “1. La ampliación de los delitos que merecen prisión preventiva forzosa; 2. La elevación de los delitos de fraude fiscal a la condición de delincuencia organizada; 3. La extinción de dominio sobre bienes que se supongan de procedencia ilícita, venidos de ganancias de la delincuencia.”⁸⁵

⁸⁴ Aguilar, H. C. (2019) “AMLO, Año 1”, Nexos, México.

⁸⁵ *Ibidem*

Amenazas al Sistema Jurídico	Artículos	Contenido
Ampliación de los delitos que merecen prisión preventiva forzosa.	ART. 19	El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud
Elevación de los delitos de fraude fiscal a la condición de delincuencia organizada.	ART. 113	Se impondrá sanción de dos a nueve años de prisión, al que por sí o por interpósita persona, expida, enajene, compre o adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados. Será sancionado con las mismas penas, al que a sabiendas permita o publique, a través de cualquier medio, anuncios para la adquisición o enajenación de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

		<p>Cuando el delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de sus funciones, será destituido del empleo e inhabilitado de uno a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos, en adición a la agravante señalada en el artículo 97 de este Código.</p> <p>Se requerirá querrela por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para proceder penalmente por este delito.</p> <p>El delito previsto en este artículo, así como el dispuesto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente.</p>
La extinción de dominio sobre bienes que se supongan de procedencia ilícita, venidos de ganancias de la delincuencia organizada	ART. 22	<p>La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular [...]</p>

Cuadro 3.1. Elaboración propia con datos del DOF, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

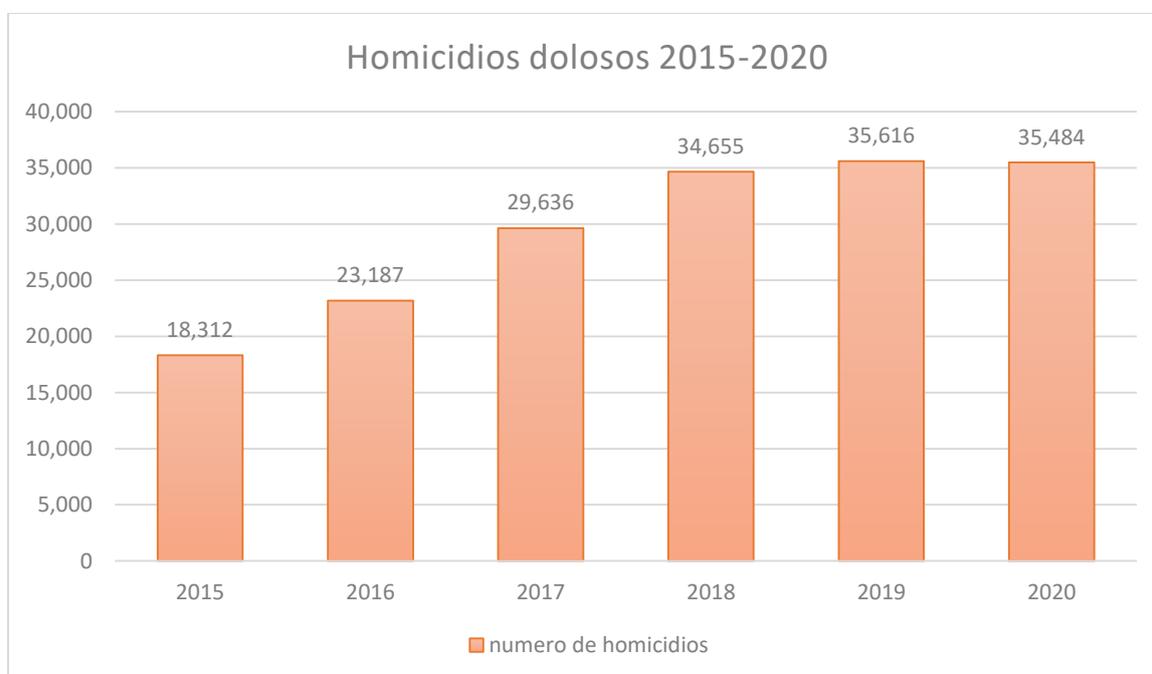
El gobierno podría acusar a alguien de defraudación fiscal, elevada a la condición de delincuencia organizada. Podría luego decretar la prisión preventiva para el acusado. Podría por último extender una orden de extinción de dominio sobre los bienes y recursos económicos del preso. De modo que antes de tener un juicio y una sentencia, el gobierno podría tener en prisión a quien acusa despojado de sus bienes y de su patrimonio.

Los cambios al artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación prevén imponer sanción de cinco a ocho años de prisión al que por sí mismo o a través de otra

persona compre o adquiriera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.

Cada una de estas leyes tiene su lógica de combate hacia la impunidad, y sus restricciones garantistas, la combinación dolosa de estas leyes aplicada a un individuo o a una sociedad, equivale en los hechos a la suspensión de las garantías individuales consignadas en la Constitución.

Por otro lado, en materia de seguridad el gobierno de AMLO ha tenido pésimos resultados debido a la creciente cifras en violencia particularmente en homicidios y feminicidios. A continuación, se muestra una gráfica donde se aprecia el incremento sustancial de homicidios.



Grafica 3.1. Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Publica.⁸⁶

En las cifras del SESNSP, el primer año del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador mantiene el récord de violencia homicida. Mientras en el año 2020 se registró 35 mil asesinatos de hombres, mujeres y niños. Pese a la desmovilización por la pandemia sanitaria y el despliegue de casi 100 mil elementos

⁸⁶ SESNP (2021) "Incidencia delictiva": <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

de la Guardia Nacional, los homicidios y feminicidios en 2020 se mantuvieron en los mismos niveles récord de 2019.

La creciente violencia, junto con la impunidad, advierte la urgente necesidad de fortalecer el sistema de justicia penal, porque desde el comienzo del año un promedio de 95 personas al día ha sido asesinadas en el país; sin embargo, sólo 5% de los casos de homicidio termina en una condena, así lo rescata Pérez del análisis Wola:

La WOLA reconoció que la transición a los juicios orales ha ayudado a abordar la ineficiencia, la opacidad y la falta de debido proceso que caracterizaron el antiguo sistema; sin embargo, más de tres años después de la fecha límite para completar el sistema de justicia penal, la transición está lejos de completarse, porque las instituciones judiciales y de aplicación de la ley continúan saturadas y carecen de la capacitación y especialización necesarias.⁸⁷

Según el informe “El Estado de Derecho en México: 11 Años Después de las Reformas de Justicia Penal”, elaborado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por su sigla en inglés); menciona cabalmente otra dificultad para la implementación del sistema de justicia y es que los funcionarios no han recibido la capacitación adecuada sobre sus nuevas funciones. En el caso de los policías, el SJP amplió sus facultades para actuar como primer respondiente, asegurar las escenas del crimen y recopilar y preservar evidencia. Sin embargo, es necesario llevar a cabo evaluaciones frecuentes de las policías que participan en tareas de investigación para detectar y corregir cualquier deficiencia, además de que la mayoría de las fiscalías también carece de personal especializado que sea capaz de analizar de cerca los detalles de los casos penales.

En 2018, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)⁸⁸ anunció que implementaría talleres de capacitación de 30 horas mínimas anuales para las fuerzas policiales sobre cómo llevar a cabo sus nuevas

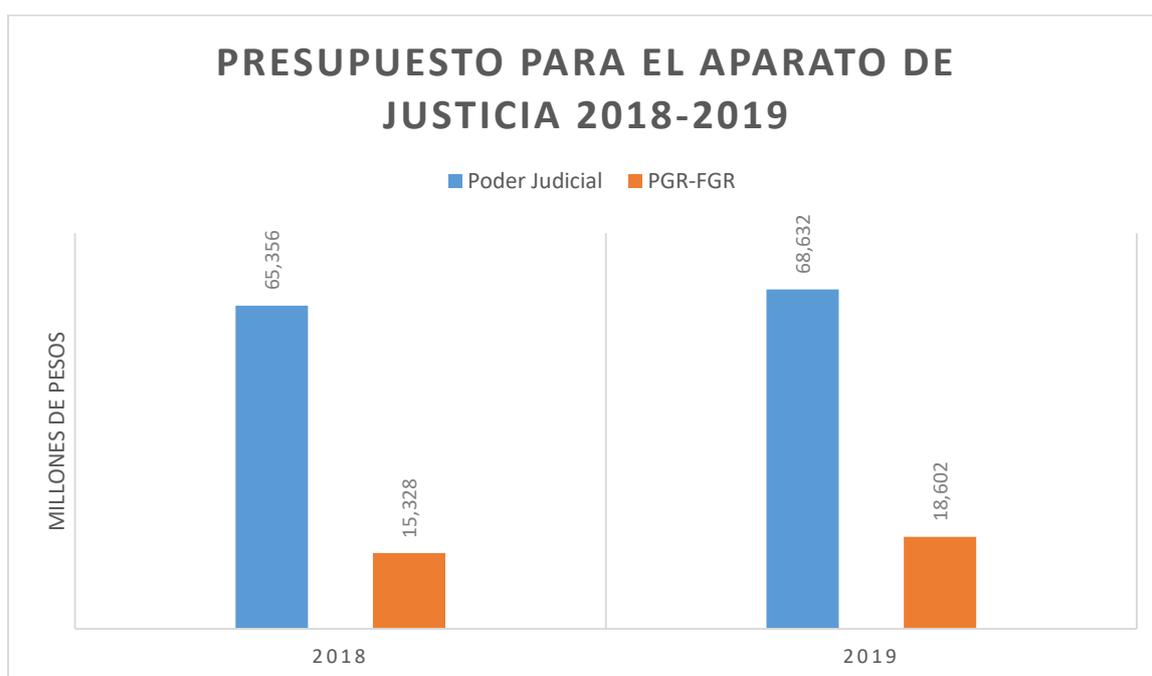
⁸⁷ Pérez, M. (2019) “En sistema penal, siguen deficiencias”, El Economista, México.

⁸⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018), “Modelo Óptimo de la Función Policial”, México.

funciones en el sistema acusatorio. El SESNSP estableció la meta de que, para 2019, todas las fuerzas policiales hayan sido capacitadas en estos talleres.

Sin embargo, hasta junio de 2019, el SESNSP informó que solo el 42.7 por ciento de las fuerzas policiales habían realizado al menos uno de los tres talleres requeridos. Además, es poco probable que un curso de 30 horas sea suficiente para garantizar que la policía esté preparada para llevar a cabo funciones tan críticas y sensibles en las escenas del crimen. Es necesario llevar a cabo evaluaciones frecuentes de las policías que participan en tareas de investigación para detectar y corregir cualquier deficiencia.

Por otro lado, la falta de recursos humanos y financieros dentro de las defensorías públicas también plantea preocupaciones sobre el debido proceso. A continuación, se muestra una gráfica con el presupuesto destinado a los aparatos de justicia.



Grafica 3.2. Elaboración propia con datos de la Secretaria de Hacienda.⁸⁹

Según el mismo informe Puntualiza que “el gobierno federal debe proporcionar fondos adecuados para apoyar el sistema acusatorio [...] Los fondos también deben priorizar el entrenamiento de la policía en tareas de investigación, la contratación de

⁸⁹ SHCP “Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal” : <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>

más personal en las defensorías públicas y el fortalecimiento de la capacidad forense.”⁹⁰

En promedio, cada defensor público en el país representó a 219 acusados en el 2018 (...) Además, está claro que fortalecer las defensorías públicas no ha sido una prioridad para el gobierno federal. En el 2018, estas agencias recibieron menos de 2% del conjunto de recursos asignados a ellas y a los tribunales federales, la Policía Federal, la FGR y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a través del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad.⁹¹

Hay que tener en cuenta que la Guardia Nacional se les han otorgado todas las facultades de las fuerzas policiales tradicionales, como detener a sospechosos y trabajar con las fiscalías para investigar delitos. Además de los delitos federales, la Guardia Nacional tiene el poder de investigar delitos comunes, como homicidios y robos, si se ha firmado un acuerdo de colaboración con las autoridades estatales o locales.

La ampliación de los poderes investigativos de la Guardia Nacional es muy preocupante según datos del CNDH, esto es debido al número de casos en los que elementos de las fuerzas armadas y la Policía Federal han resultado implicados en la obstrucción de justicia en investigaciones penales.

⁹⁰ Gina, H. y Meyer M. (2019) “El estado de Derecho en México: 11 años después de las reformas de justicia penal”, WOLA, Washington.

⁹¹ *ibídem*

CAPITULO 4. El papel de la Guardia Nacional en México retos y perspectivas

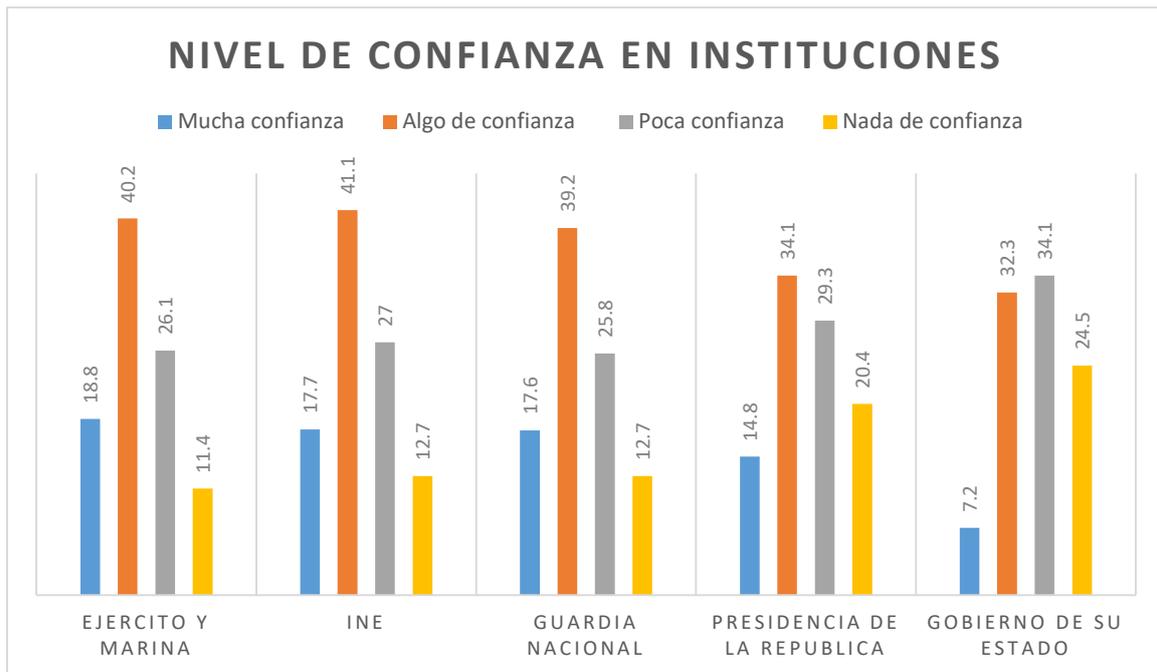
4.1 Relación Guardia Nacional y sociedad civil

Como se mencionó en el capítulo anterior las reformas constitucionales de la Guardia Nacional establecieron un cuerpo militarizado a pesar de la promesa (de un cuerpo civil, con mando civil) que AMLO hizo en su campaña, pasando completamente al mando de la SEDENA, la mayoría del equipo, entrenamiento y fuerza proviene de las fuerzas armadas (ejército y marina).

Es evidente de que la nueva Guardia Nacional despertó serias preocupaciones sobre lo que significa para la seguridad pública o la sociedad civil en general, en gran parte es debido a sus facultades otorgadas, “los miembros de la Guardia Nacional pueden participar en actividades que van desde la inspección de mochilas en el metro de la Ciudad de México hasta trabajar en el desmantelamiento de grupos criminales. Tienen el poder de detener a sospechosos y colaborar con las fiscalías para investigar delitos. Además de los delitos federales, la Guardia Nacional también puede investigar delitos comunes como el homicidio y el robo si el director de la Guardia ha firmado un acuerdo de cooperación con las autoridades estatales o locales.”⁹²

Sin embargo, en la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) que elabora el INEGI en cuestión del nivel de confianza de las instituciones, el resultado arrojó que el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional son las tres instituciones con los mayores niveles de confianza entre la población mexicana.

⁹² Meyer, M. (2020) “Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de desmilitarizar la seguridad pública”, WOLA, Washington.



Elaboración propia con datos del ENCUCI⁹³

Como se puede observar se establecen cuatro variables para medir la confianza de las instituciones (mucha confianza, algo de confianza, poca confianza y nada de confianza), en primer lugar, se encuentra el ejército y la marina con un total de 18.8 % en la variable mucha confianza, después le sigue el INE con 17.7%; en tercer lugar, se posiciona la GN con un total de 17.6%; seguido de la Presidencia de la republica con un 14.8% y en quinto lugar se encuentra el gobierno estatal con un total de 7.2% de confianza.

Los datos oficiales señalan que la población tiene una alta confianza en las Fuerzas Armadas y más recientemente en la Guardia Nacional, a comparación del año 2012, cuando las Fuerzas Armadas terminaban una guerra contra el crimen organizado, fue entonces donde “el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, elaborado por el INE en colaboración con El Colegio de México (Colmex), indicó que las tres instituciones con mayor nivel de confianza entonces eran el Ejército 62%, los maestros 55% y la iglesia 54%.”⁹⁴

⁹³ INEGI (2021) “Encuesta Nacional de Cultura Cívica”, <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

⁹⁴ Expansión política (2020) “El Ejército y la Marina, las instituciones en las que más confían los mexicanos”, México

Toda la confianza que los mexicanos han puesto en la Guardia Nacional podría tener repercusiones al no poder cumplir con sus objetivos trazados o la expectativa de la sociedad civil. Al tener una amplia gama de facultades se vuelve más complicado tener un control de los miembros de la GN y al no existir una reforma en la fiscalía y asuntos penales, la intervención de la GN solo entorpece las investigaciones; se trata de una ruta que puede acabar por hundir al Estado de derecho y acabe por reinstaurar la arbitrariedad basada en la fuerza de las armas.

Por otro lado, el tema de la militarización es un asunto muy importante que México ha acarreado y que AMLO prometió combatir, sin embargo, desde su creación en la reforma constitucional aprobada para dar vida a la GN dio un periodo de cinco años (todo su mandato) para que el presidente pueda disponer de las fuerzas armadas en tareas de seguridad de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, mientras se desarrollan la estructura y capacidades de esta nueva institución.

Un ejemplo de la importancia de las Fuerzas Armadas para el gobierno de AMLO fue el caso de la detención del General Salvador Cienfuegos Zepeda, acusado por la Fiscalía de tres cargos de narcotráfico y uno de lavado de dinero. Esto ha dejado al descubierto las redes de complicidad del sistema de procuración de justicia en México, el hecho es que no existe en México un cuerpo profesional, serio, encargado del ministerio público, de defender los intereses de la sociedad frente a los delincuentes; tal como lo menciona Jorge Javier Romero en la revista Etcétera:

Las fuerzas armadas no son la organización estatal honrada e incorruptible que el presidente de la República ha querido vender y que buena parte de la sociedad acepta, porque durante décadas fueron intocables en los medios de comunicación, como parte del pacto que garantizó su alejamiento relativo de la lucha por el poder político. A cambio de su sometimiento al poder civil, los altos mandos del Ejército consiguieron un blindaje frente a cualquier escrutinio social, no se diga ya judicial, de sus actividades. Cuando se ha procesado a altos jefes militares por vínculos con la delincuencia, la respuesta ha sido siempre que se trata de casos excepcionales. Ahora que ha sido detenido quien encabezó a la organización durante el gobierno

pasado, bajo cuyo mando estuvieron quienes hoy encabezan al cuerpo, esa defensa resulta insostenible.⁹⁵

El nivel que alcanza la impunidad militar es reflejo del poder adquirido o recuperado por las fuerzas armadas en los últimos tres lustros y es un fracaso de la construcción democrática. Los gobiernos elegidos democráticamente han renunciado a reformar al ejército y a construir cuerpos de seguridad civiles.

Como se pudo observar la Guardia Nacional tiene un alto grado de confianza para los mexicanos, sin embargo, esto trae consigo la militarización de los cuerpos policiacos y la mayoría de la población del país no solo no advierte el peligro, sino que ve con buenos ojos el despliegue militar, así lo señala Jorge Javier Romero.

El despliegue del Ejército ha sido el principal subterfugio para evitar la construcción institucional necesaria que permita contar con un sistema de seguridad y justicia basado en el orden jurídico en lugar del antiguo arreglo de venta de protecciones particulares y negociación de la desobediencia. Pero el actual gobierno no se ha limitado a dejar la seguridad en manos militares. Ha establecido una clara alianza política en la que las fuerzas armadas son su principal aliado en el ejercicio del poder. Les ha dado contratos, de obra pública, les ha encargado el control de los puertos y las aduanas y, en uno de los fraudes a la ley que acostumbra, les ha dado el control abierto de la Guardia Nacional, creada constitucionalmente como una fuerza civil.⁹⁶

Es evidente el trato preferencial del presidente AMLO hacia las Fuerzas Armadas, tanto que los militares a menudo aparecen en las conferencias mañaneras, pareciera que estas se han vuelto omnipresentes en la vida diaria de México, la militarización es mayor, incluso, que en el gobierno de Felipe Calderón y la guerra contra el crimen organizado o después de que EPN mantuviera el despliegue militar durante su sexenio.

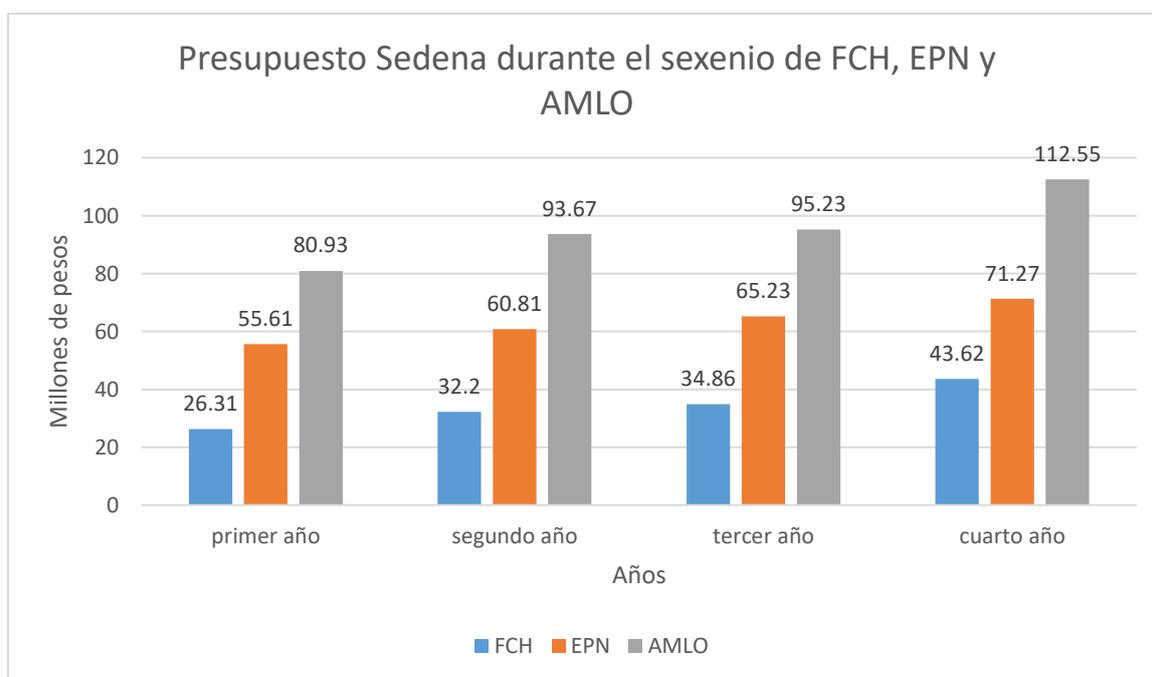
Si bien las Fuerzas Armadas son eje principal para su gobierno, no es buena idea tener una organización vertical con demasiado poder cerca de un presidente

⁹⁵ Romero, J. J. (2020) "El mito del ejército incorrupto", Etcétera, México.

⁹⁶ *Ibíd*em

hegemónico. Desde un principio AMLO ha cambiado su visión de las Fuerzas armadas después de que las sacaría de las calles, les otorgo mayor peso político, funcional y económico. Primero creo la GN; luego les concedió el control de las fronteras y puso un número elevado de ex oficiales al frente de las oficinas migratorias.

También decidió que los militares realicen tareas administrativas como repartir vacunas o alistar hospitales contra la COVID. Su gobierno otorgó millones de dólares a la Secretaría de Defensa para que construya y administre un aeropuerto en una instalación militar dirigida por militares. Incluso los protegió de sí mismo: los militares no entraron en el recorte que la Cuarta Transformación del presidente impuso a casi todas las oficinas federales. Los fondos para las fuerzas armadas no han dejado de intensificarse.



Elaboración propia con datos del CASEDE y Presupuesto de Egresos de la Nación⁹⁷

Como se puede observar AMLO otorgó a la SEDENA el presupuesto más elevado de su historia: dispondrá de 112 mil 557 millones de pesos en el 2021, 18 mil millones de pesos más que en 2020. AMLO intensificó la militarización del país

⁹⁷ CASEDE (2021) “Atlas de la seguridad y defensa en México 2009, 2012, 2019, 2020, 2021”:
<https://www.casede.org/>

lanzada por su antecesor Felipe Calderón Hinojosa en la llamada “guerra contra el narcotráfico”, y continuada por Peña Nieto. Así, en 2021 la SEDENA tendrá cerca de tres veces más recursos que en 2009, cuando la administración de Calderón le destinó 43 mil 622 millones de pesos.

En un contexto de austeridad y de crisis económica, el gobierno de AMLO ofreció a la SEDENA el mayor incremento presupuestario de la administración pública federal, “superior incluso a los 16 mil 588 millones de pesos extras contemplados en el presupuesto de la Secretaría de Salud para 2021, año en que seguirá enfrentando una presión inédita por la pandemia de covid-19.”⁹⁸

Estas cifras reflejan el espacio cada vez más importante y central que la Cuarta Transformación otorga a la GN y a las Fuerzas Armadas en su proyecto de nación: legalizó su acción de seguridad pública, le encargó la política migratoria, le entregó los puertos y las aduanas y, por si fuera poco, le adjudica contratos multimillonarios de obra pública, como el aeropuerto de Santa Lucía, la construcción de las sucursales de los bancos de Bienestar o los dos tramos más grandes del Tren Maya.

Algunas de las tareas actuales de las fuerzas armadas en México (Se incluyen actividades nuevas, así como funciones ya vigentes desde antes del gobierno de López Obrador.)

- Despliegue en operaciones de seguridad pública (directo y a través de la Guardia Nacional)
- Resguardo de instalaciones estratégicas
- Control y vigilancia en puertos y aduanas
- Participación en control migratorio
- Erradicación/fumigación de plantíos de cannabis y amapola
- Producción/adquisición y otorgamiento de licencias de las armas de fuego portadas por fuerzas públicas, empresas privadas de seguridad y particulares

⁹⁸ Mathieu, T. (2020) “AMLO consiente a la sedeña: le ofrece el mayor presupuesto de su historia”, LJA, México.

- Transporte y/o servicio de escolta para recursos entregados por el gobierno a la población
- Construcción de sucursales del Banco del Bienestar, aeropuertos y megaproyectos turísticos y de transporte
- Administración de megaproyectos
- Distribución de vacunas y equipo médico contra COVID-19
- Atención a desastres naturales ⁹⁹

En este Gobierno los militares están llenando los vacíos dejados por el desmantelamiento de la burocracia civil, ya no solo en el terreno policiaco, sino que, al sustituir a los cuerpos civiles por militares en ámbitos diversos de la gestión estatal, en sentido contrario de lo que se debería hacer para consolidar un orden constitucional auténticamente democrático.

Las reformas constitucionales que crearon la GN parecieron dar un paso en la dirección correcta al establecer que la nueva fuerza sería una fuerza civil bajo el liderazgo civil, pero un año después de su creación, el gobierno de López Obrador ha demostrado que este compromiso sólo existe en papel. Esta nueva fuerza, sus acuerdos y reformas arrojan serias dudas sobre el futuro de la policía civil en el país, así como la supervisión civil sobre los soldados que realizan tareas de seguridad pública.

⁹⁹ Brewer, S. (2021) "México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega", WOLA, Washington

4.2 Organización, caracterización y funcionamiento

Como se ha mencionado a lo largo de este análisis la estructura de la Guardia Nacional se tardará todo el sexenio de AMLO para establecerse correctamente, sin embargo, en el artículo 12 de la Ley de la Guardia Nacional señala una estructura de mando, para conformar su organización. La cual, en teoría, estaba definida de la siguiente manera por orden jerárquico:

1. Un secretario general. Es decir, el titular de la SEDENA
2. Un comandante de la Guardia Nacional. El coordinador general.
3. Coordinadores estatales. Un comandante para cada una de las entidades.
4. Coordinadores de unidad. Encargados de cada una de las regiones de los estados.¹⁰⁰

El secretario General actualmente es Luis Crescencio Sandoval, quien quedo definido desde el inicio del sexenio de AMLO. Él comenzó su trayectoria militar cuando “ingresó al Heroico Colegio Militar el 1 de septiembre de 1975 del cual egreso como Subteniente de Caballería el 1 de septiembre de 1979, es Licenciado en Administración Militar y Diplomado de Estado Mayor (DEM) por la Escuela Superior de Guerra, cuenta con la Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales por el Colegio de Defensa Nacional.”¹⁰¹

Por su parte, el comandante de la Guardia Nacional, fue designado desde antes de la conformación oficial de este órgano, particularmente en abril del 2019, por designación presidencial, se trató del general de brigada, “Luis Rodríguez Bucio quien es licenciado en Administración Militar, en el Colegio de la Defensa Nacional; también cuenta con una maestría en Seguridad y Defensa Nacionales y un doctorado en Defensa y Seguridad Nacional, en el Centro de Estudios Superiores Navales.”¹⁰²

¹⁰⁰ DOF, “Reglamento de la Guardia nacional”

¹⁰¹ Gobierno de México, “General Luis Crescencio Sandoval González”, SEDENA

¹⁰² Gobierno de México, “General Luis Rodríguez Bucio”, Guardia Nacional

En principio iban a contar con 12 coordinadores territoriales uno por cada región del país, sin embargo, estos fueron eliminados por completo, se pasó a un modelo de 32 coordinaciones estatales, directamente supeditadas al comandante general; A continuación, se muestra un organigrama de la estructura de la Guardia Nacional presentada por la secretaria de seguridad ciudadana en la conferencia “la mañanera”.



Cuadro 4.1 Extraído de la página oficial de la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana.

A continuación, se muestra una tabla con todos los coordinadores estatales y por unidad designados para la Guardia nacional:

Entidad Federativa	Coordinadores estatales de la Guardia Nacional	Numero de coordinadores por unidad
Aguascalientes	Insp. Gral. G.N. Arturo Olguín Miquel.	1
Baja California	Comisario G.N. Edgar Segura Ruiz.	2
Baja California Sur	Comisario G.N. José Carlos Tinoco Castrejón.	2
Campeche	Insp. Gral. G.N. Federico Prieto Anota.	1
Chiapas	Comisario Jefe G.N. Sergio Ángel Sánchez García.	3
Chihuahua	Insp. Gral. G.N. Agustín Reyna Mendoza.	4
Coahuila	Comisario G.N. Rubén Barraza Rodríguez.	6
Colima	Comisario G.N. Domingo Tito Bahena Salgado.	3
Durango	Insp. Gral. G.N. Francisco Javier Moreno Carrillo.	1
Guanajuato	Comisario G.N. José Martín Luna de la Luz.	2
Guerrero	Insp. Gral. G.N. Antonio Alejandro Ramos Arguello.	7
Hidalgo	Insp. Gral. G.N. Sergio Armando Moreno González.	4
Jalisco	Comisario G.N. Eustorgio Villalba Cortes.	9
Estado de México	Comisario G.N. Gonzalo Aguilar Escobedo.	32
Michoacán	Comisario G.N. Fidel Mondragón Rivero.	10
Morelos	Insp. Gral. G.N. Félix González Lara.	3

Nayarit	Insp. Gral. G.N. Carlos Rodríguez Quirarte.	2
Nuevo león	Comisario G.N. José Luis Cruz Aguilar.	4
Oaxaca	Comisario G.N. Rogelio García Pérez.	9
Puebla	Comisario G.N. Pedro Almazán Cervantes.	5
Querétaro	Insp. Gral. Alfredo Alvarado Rojas.	3
Quintana Roo	Comisario G.N. Alejandro Estrada Pérez.	2
San Luis Potosí	Insp. Gral. G.N. Martín Vázquez Orozco.	3
Sinaloa	Comisario Jefe G.N. José Luis Valdés Chávez.	3
Sonora	Insp. Gral. G.N. Héctor Sánchez Solares.	4
Tabasco	Insp. Gral. G.N. Ernesto García Sánchez.	3
Tamaulipas	Insp. Gral. G.N. Pedro Ventura Vargas.	4
Tlaxcala	Insp. Gral. G.N. Víctor Manuel Román Solares.	1
Veracruz	Insp. Gral. G.N. Marcos Burgos Legorreta.	8
Yucatán	Comisario G.N. Francisco Díaz González.	2
Zacatecas	Insp. Gral. G.N. Oscar Zavala Barrera.	4

Tabla 4.2. Elaboración propia con datos oficiales de la conferencia de prensa matutina (mañanera) jueves 11 de abril 2019.¹⁰³

Cada una de las coordinaciones de unidad, está dividida por municipios, de modo que el total del territorio de cada estado, se divida en su totalidad entre el número de coordinaciones correspondiente. También se ha puesto particular atención en el nivel de violencia que se registra en las diversas zonas del país; de modo que muchas de las coordinaciones, tienen su base en los principales puntos con alta violencia que se presentan en las diferentes entidades federativas.

¹⁰³ Milenio, “conferencia mañanera jueves 11 de abril del 2019”, plataforma YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=6pxc4ElvoPA>

De acuerdo al plan general para el desarrollo de la GN, el objetivo es reclutar 170 mil elementos, para poder cubrir todas las funciones y áreas geográficas que se tienen planteadas. Sin embargo, no existe ningún documento oficial conocido donde se ofrezca alguna explicación sobre los criterios para el despliegue operativo de la GN.

Según datos de Animal Político a través del portal de transparencia; “nueve de cada 10 elementos de la GN que actualmente están desplegados en el país haciendo labores de policía, no han presentado y aprobado las evaluaciones que acrediten que tienen el perfil, conocimientos, aptitudes y habilidades para poder hacer ese trabajo.”¹⁰⁴

De acuerdo con los datos del Portal de Transparencia, en el año 2020 estaban desplegados en el país 100 mil 528 elementos en total, de los cuales 59 mil 565 son policías militares provenientes de la Defensa Nacional, 15 mil 211 son efectivos provenientes de la Secretaría de Marina, y 25 mil 752 son ex policías federales transferidos de dicha corporación al momento de su desaparición. De ese total, solo 9 mil 31 elementos cuentan con el denominado Certificado Único Policial (CUP) vigente que acredita que son aptos para poder realizar una función de policía. En proporción, se trata de menos del diez por ciento de todo el estado de fuerza de esta corporación.¹⁰⁵

El CUP es la certificación elaborada principalmente para cumplir con la disposición del artículo 21 de la Constitución Política que establece, literalmente, que “ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema”.¹⁰⁶ Para el caso de la GN se hizo una excepción temporal. El artículo 4to transitorio de la Ley de la Guardia Nacional, dio un plazo máximo de dos años para que los elementos asignados a esta corporación contaran con la referida certificación.

Por otro lado, según la Auditoría Superior de la República (ASF) el despliegue de la GN no corresponde entre el número de elementos por entidad federativa, con la incidencia delictiva en el país, pues menciona que el mayor porcentaje de elementos

¹⁰⁴ Ángel, A. (2021) “A 2 meses del plazo límite, el 90% de la Guardia Nacional no ha sido evaluada”, Animal Político, México.

¹⁰⁵ *Ibidem*

¹⁰⁶ CPEUM “artículo 21”

desplegados de la Guardia Nacional se encontraron en la coordinación estatal de “Guerrero con 4,748 elementos (11.3% de los 41,902 elementos en total), le siguieron Jalisco con 4,181 elementos (10.0%); Michoacán con 3,570 elementos (8.5%); Puebla con 3,403 (8.1%); Oaxaca con 3,348 (8.0%) y, Veracruz con 3,166 (7.6%) elementos desplegados, estados en donde la tasa de incidencia delictiva estuvo por debajo de 2,000 delitos por cada 100,000 habitantes”.¹⁰⁷

Mientras en lugares como en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán no se desplegaron elementos aun cuando en esos estados, la tasa de incidencia delictiva superó los 2,000 delitos por cada 100,000 habitantes de acuerdo con la información del INEGI.¹⁰⁸

Mediante los datos obtenidos se puede mencionar que el despliegue operativo no se realizó en función de la incidencia delictiva, no existió una estrategia planeada de despliegue y esto puede perjudicar a que los elementos de la GN no contribuyan a la baja de inseguridad en las diferentes entidades federativas donde fue desplazada. Esto se debe en gran parte por la falta de una lógica de combate a zonas de alta criminalidad; pero también un factor importante es la falta de capacitación con la lógica que es un nuevo cuerpo policiaco de los miembros de la GN y es importante la certificación formal de estos.

De acuerdo a documentos internos de la Guardia Nacional, el proceso de selección y reclutamiento, estaría conformado tanto por pruebas físicas, como también por controles de confianza. Para presentarse al proceso de selección es necesario:

- Ser mexicano (a) por nacimiento.
- Ser soltero (a) y no vivir en concubinato.
- Edad mínima de 18 años y máxima de 30 años.
- Estatura mínima: hombres 1.63 metros y mujeres 1.55 metros.

¹⁰⁷ Monroy, J. (2021) “Despliegue de la Guardia Nacional no corresponde a la incidencia de delitos en México, advierte la ASF”, El Economista, México.

¹⁰⁸ INEGI, “Incidencia delictiva”, <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

- Índice de masa corporal: entre 18.5 y 27.9.
- No haber pertenecido a las Fuerzas Armadas o corporaciones policíacas.
- Carta de antecedentes no penales.
- No presentar perforaciones, a excepción de las horadaciones lobulares permitidas en las mujeres.¹⁰⁹

En cuestión a lo que concierne de la capacitación se definieron dos diferentes programas, para la activación dentro de la GN; uno de siete semanas para veteranos, es decir para aquellos que ya cuentan experiencia en alguna institución policial, militar o naval; así como también un curso de cinco meses para elementos de nuevo ingreso.

Como se pudo observar la GN alcanzó una fuerza operativa real de más de 100mi elementos, de los cuales 85 por ciento se encuentran ya desplegados en 200 de las 266 coordinaciones regionales y territoriales, sin embargo, este despliegue no conto con una estrategia trazada para hacer frente correspondiente al nivel de inseguridad de cada estado, entorpeciendo el objetivo principal de la GN y concentrando sus elementos sin algún criterio. También la certificación oficial es fundamental para desempeñar labores en seguridad pública, caso que la mayor parte de la GN no cuenta y que AMLO prometió, que dos años después desde su creación estaría resuelto.

¹⁰⁹ Gobierno de México, “convocatoria Guardia Nacional 2021”

4.3 Análisis del desempeño de la Guardia Nacional mexicana en el área de seguridad.

Desde la guerra contra el narco que llevo a cabo FCH que se caracterizó por su política de seguridad que tenía como estrategia el descabezamiento de organizaciones criminales, las Fuerzas Armadas jugaron un papel importante para la seguridad pública que no tenían, al menos, desde mediados del S. XX. Sin embargo, el presidente FCH fue quien las regresó al primer plano cuando ordenó su despliegue para combatir abiertamente al crimen organizado, tarea que las fuerzas armadas aceptaron como una orden, pero con incomodidad, pues no correspondían con sus funciones constitucionales.

Desde el principio de la guerra de FCH quedó claro que el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública es inconstitucional, según el artículo 129 de la constitución, sin embargo, en 2008, durante la reforma del sistema de justicia, se reformó la Constitución para establecer con toda precisión, en el artículo 21, que las tareas de seguridad pública deberían tener un carácter exclusivamente civil. Cuando postularon la idea de la GN no sonaba tan descabellado en papel; una Guardia Nacional de carácter civil adscrita a la policía y no a los mandos militares, suponiendo que reduce las posibilidades de una militarización como la que vivió el país en 2006.

El presidente AMLO durante su campaña critico severamente el modelo bélico de seguridad, implementado por sus predecesores refutando que no se resuelve nada con medidas coercitivas y militarizadas, también señalo que reorientaría la estrategia contra la violencia. Actualmente la desmilitarización no ha llegado, sino que se ha profundizado aún más.

Uno de los principales problemas de la GN, es el mito del ejercito incorrupto, la institución que se ha vendido como limpia y pura, no lo es, tiene muchos años protegiendo al narco. Los policías y militares que antes recibían sobornos convirtiéndose en parte del negocio y ahora parte de la GN. Solo es necesario ver el caso Cienfuegos que ha puesto en evidencia el hecho de que las fuerzas armadas

no son la organización estatal honrada e incorruptible que el presidente de la República ha querido vender y que buena parte de la sociedad acepta.

Las fuerzas armadas de hoy son las mismas del régimen autoritario en la época del PRI. Ni siquiera se reformó la ley para que fueran civiles los encargados de las secretarías de Defensa y de Marina, como ocurre en las democracias avanzadas.

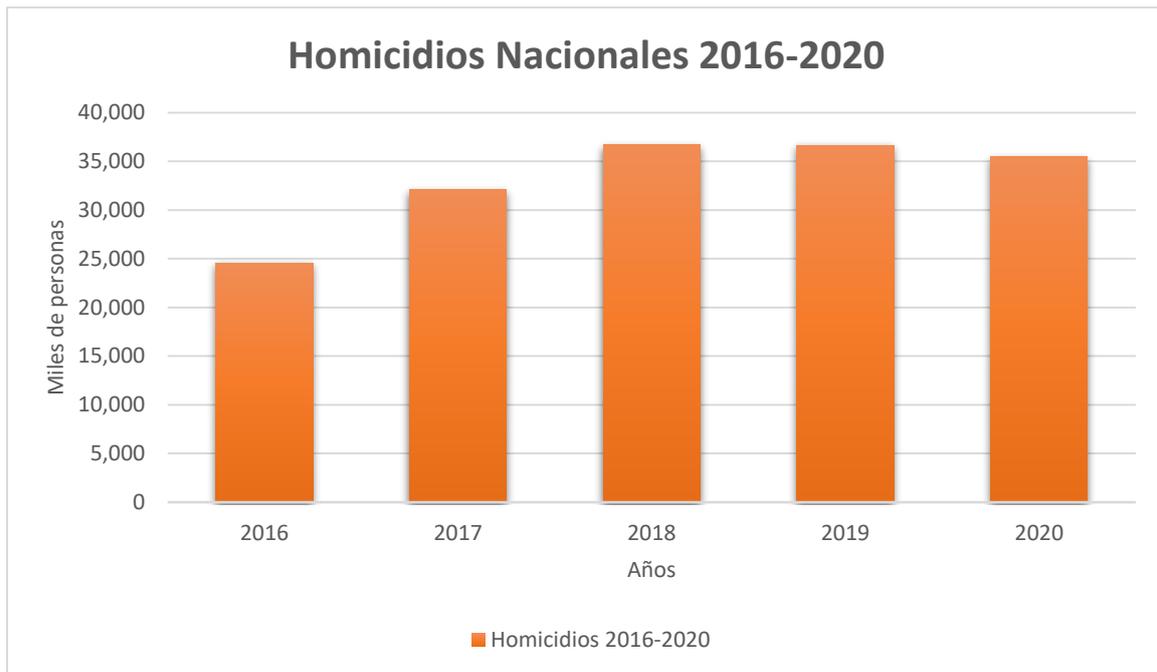
Por otro lado, la gran mayoría de las violaciones de los derechos humanos cometidas por los soldados mexicanos nunca se investigan ni sancionan adecuadamente. Un informe de WOLA¹¹⁰ de noviembre de 2017 encontró que el 97 por ciento de los delitos y violaciones de derechos humanos cometidos por soldados contra civiles que fueron investigados por la entonces Procuraduría General de la República (PGR) entre 2012 y 2016 aún no se habían castigado al momento de emitir el informe.

Un modelo efectivo de seguridad requiere priorizar la verdadera reforma y profesionalización de las instituciones policiales civiles, rompiendo el ciclo de militarizar por tiempo indefinido como respuesta fallida ante la corrupción policial y las carencias de las fuerzas locales. La estrategia fallida de seguridad de los dos gobiernos anteriores, la cual se había basado en gran parte en el despliegue de las fuerzas armadas dejó una clara evidencia de lo que no se debe hacer en materia de seguridad, debido a que una estrategia de seguridad militarizada que atente contra los derechos humanos no es acorde a una verdadera democracia constitucional.

El desempeño de la GN se puede medir con un análisis del *número de homicidios registrados* desde su implementación en el país y el *número de elementos desplegados* territorialmente de la GN con el objetivo de ser lo más asertivo en el análisis correspondiente.

A continuación, se muestra una gráfica con datos oficiales del INEGI con respecto al incremento de homicidios en el país durante el sexenio de AMLO:

¹¹⁰ Brewe, S. (2021) "México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega" Op.Cit

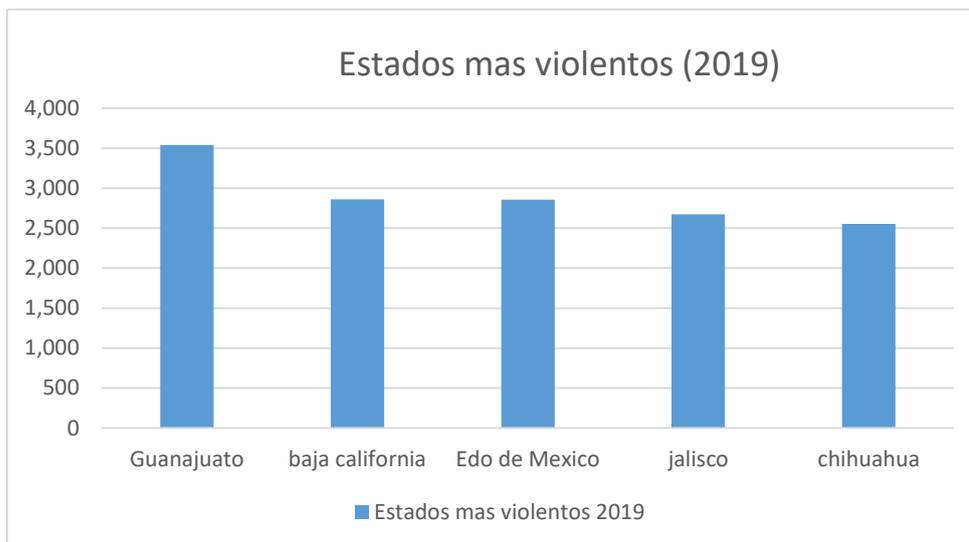


Grafica 4.1 Elaboración propia con datos del INEGI y la SESNSP.¹¹¹

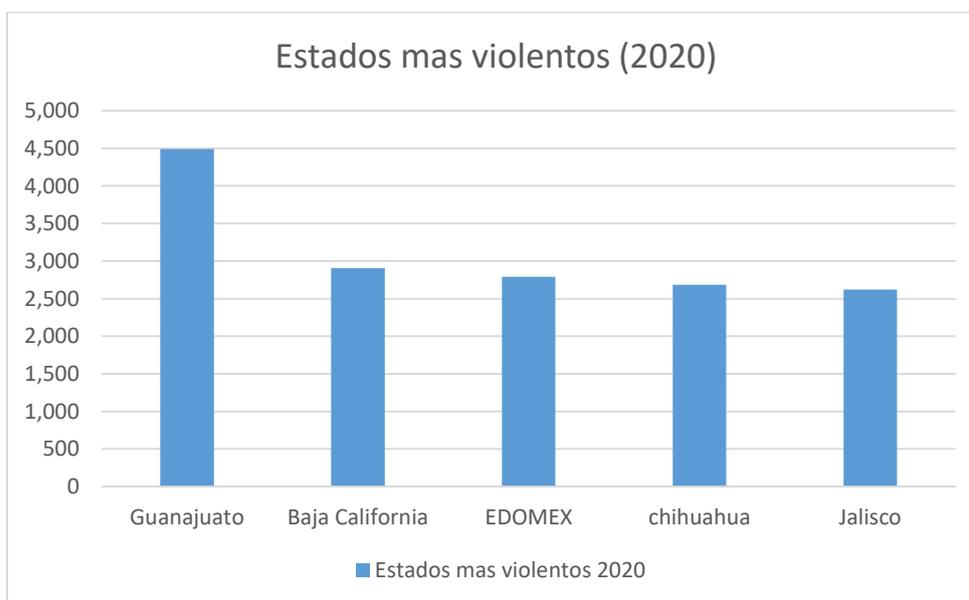
Como se puede observar en la gráfica 4.1, el crecimiento de la violencia que se comenzó a registrar a mediados de la década pasada se ha desacelerado, los homicidios se mantienen por encima de lo registrado en el cierre del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. En 2017 la cifra fue de 32 mil 079 personas, mientras que el 2018 cerró con 36 mil 685 casos, y en 2019 la violencia se mantuvo con un total de homicidios de 35, 661 a pesar del despliegue de la GN, si bien no existe un incremento sustancial en los homicidios, lo cierto es que no se ha podido disminuir el índice tan alto que existe y cada año desde el 2018 se ha posicionado un nuevo mes más violento, manteniendo a nivel record la inseguridad.

Gran parte de este problema como ya se ha mencionado es la inexistente estrategia de despliegue de la GN que no tuvo los criterios adecuados para combatir el incremento de violencia que existe, a continuación, se muestra los 5 estados más violentos desde el despliegue de la GN:

¹¹¹ INEGI (2021) "Incidencias delictivas, homicidios dolosos" Op.Cit.



Grafica 4.2. Elaboración propia con datos SESNSP¹¹²



Grafica 4.3. Elaboración propia con dato del SESNSP¹¹³

Como se puede observar los estados más violentos de México durante el sexenio de AMLO son; en primer lugar, se encuentra Guanajuato con 3,540 homicidios en 2019 e incrementando hasta 4,490 en 2020; en segundo lugar, Baja California que en 2018 llego a tener 2, 859 homicidios, incrementando en 2020 a 2,906; en tercer

¹¹² SESNP (2020) "Incidencias delictivas": <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

¹¹³ Ibidem

lugar, el EDOMEX con 2,856 en 2019 disminuyendo a solo 2, 793; mientras el cuarto lugar y el quinto lugar están disputados entre Jalisco y chihuahua.

Así mismo, el número de elementos concentrados y desplegados en todos los estados de la republica de la GN no coincide con los estados más violentos que necesitan prioridad. A continuación, se muestra una tabla diseñada por la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana:

DESPLIEGUE DE LA GUARDIA NACIONAL					
ENTIDADES	ELEMENTOS	COORDINACIONES	ENTIDADES	ELEMENTOS	COORDINACIONES
AGUASCALIENTES	393	1	MORELOS	791	3
BAJA CALIFORNIA	747	2	NAYARIT	664	2
BAJA CALIFORNIA SUR	433	2	NUEVO LEÓN	1,766	4
CAMPECHE	479	1	OAXACA	3,391	9
CHIAPAS	2,424	3	PUEBLA	2,163	5
CHIHUAHUA	1,589	4	QUERÉTARO	1,260	3
CIUDAD DE MÉXICO	3,047	6	QUINTANA ROO	1,453	2
COAHUILA	1,338	3	SAN LUIS POTOSÍ	874	3
COLIMA	535	1	SINALOA	941	3
DURANGO	792	2	SONORA	1,186	4
GUANAJUATO	2,110	5	TABASCO	1,116	3
GUERRERO	2,538	7	TAMAULIPAS	1,215	4
HIDALGO	1,608	4	TLAXCALA	410	1
JALISCO	3,470	8	VERACRUZ	2,458	8
ESTADO DE MÉXICO	9,141	32	YUCATÁN	673	2
MICHOACÁN	3,628	9	ZACATECAS	1,558	4

Tabla 4.3. Extraída de la página oficial de la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana.¹¹⁴

Como se visualiza en la tabla los estados donde concentrar el mayor número de elementos son: en primer lugar, Michoacán con 3, 628 elementos; segundo lugar Jalisco con 3, 470; tercer lugar la CDMX con 3, 047; cuarto lugar Guerrero con 2, 538; quinto lugar Chiapas con 2, 424 de elementos.

ESTADOS CON MAYOR CONCENTRACION DE ELEMENTOS DE LA GN	ESTADOS CON MAYOR CONCENTRACION DE HOMICIDIOS DURANTE EL DESPLIEGUE DE LA GN
MICHOACAN	GUANAJUATO
JALISCO	BAJA CALIFORNIA
CDMX	EDOMEX
GUERRERO	CHIHUAHUA

¹¹⁴ SSPC (2019) "Informe del despliegue de la Guardia Nacional": <https://www.gob.mx/sspc>

CHIAPAS	JALISCO
---------	---------

Tabla 4.4 Elaboración propia con datos del INEGI y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Como se puede observar el despliegue de la Guardia Nacional no corresponde efectivamente a los estados más necesitados en cuestión de inseguridad pública esto ha provocado una ineficiencia en el combate contra la inseguridad que es propiamente notable en el número de homicidios del país, debido a que sigue acumulando números record en violencia y parece imposible disminuir esos números.

El despliegue de las Fuerzas Armadas actualmente en la GN ha sido el principal motivo para evitar la construcción institucional necesaria que permita contar con un sistema de seguridad y justicia basado en el orden jurídico en lugar del antiguo arreglo de venta de protecciones particulares y negociación de la desobediencia. Pero el actual gobierno no se ha limitado a dejar la seguridad en manos militares. Ha establecido una clara alianza política en la que las fuerzas armadas son su principal aliado en la construcción democrática que el persigue.

Conclusión:

Como se pudo observar dentro del análisis y principalmente en el primer capítulo, se menciona que la seguridad pública forma parte esencial del desarrollo de un estado democrático, priorizando la seguridad pública para este trabajo debido a que la GN pretende ser un cuerpo civil, este concepto de seguridad se ha ido desarrollando a través del tiempo desde un enfoque más militar dirigido a la seguridad nacional hasta llegar a una visión con principios más sociales, es decir la seguridad pública.

Se puede establecer que una seguridad con enfoque público que se encargue de asegurar los derechos humanos y la paz social es necesario para una democracia. En el caso de México dentro de la constitución en el artículo 6 menciona que las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, con respecto a las fuerzas armadas en el artículo 129 establece que, en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

La seguridad pública con cuerpo y mando civil es fundamental para el estado mexicano y su desarrollo democrático, como se pudo observar durante la estrategia implementada de FCH que consistía principalmente en el despliegue militar o militarización de la seguridad, se pudo evidenciar que los resultados no fueron para nada alentadores, como se visualiza en la gráfica 2.1, el incremento en los índices de violencia del 2008 al 2013 estableció y normalizó un nuevo nivel de violencia que hasta el día de hoy se intenta disminuir o al menos regresar a los índices que se mostraban en el año 2007. Otro error imperativo ocurrió en el siguiente gobierno donde se podía predecir la ola de violencia incontrolable que iba a azotar al país. El presidente en turno de 2012 a 2018 mostró una incompetencia para enfrentar institucionalmente el incremento de violencia catastrófico que había dejado la guerra contra el narcotráfico y su estrategia fallida, lo que ocasiono que la violencia incrementara, así fue como desde el año 2018 cada año siguiente se ha posicionado como el año más violento, rompiendo el record consecutivamente, en este contexto

fue como AMLO tomo la presidencia con los aparatos de seguridad completamente quebrados después del sexenio de EPN.

Se puede concluir bajo la hipótesis que se planteó al principio del trabajo donde menciona que *“si no se atienden las fallas inconstitucionales y no se subordina a mando civil o regresan las fuerzas armadas a sus cuarteles, la Guardia Nacional sufrirá una militarización más fuerte que la de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) provocando altos niveles de inseguridad en México”*, gracias al análisis correspondiente se pudo evidenciar que la hipótesis se cumple debido a que una de las causas principales del índice de violencia tan elevado que sufre en la actualidad el estado mexicano fue por la estrategia fallida que se implementó durante el gobierno de FCH que, como ya es bien mencionado se caracterizó con el despliegue militar y los diferentes operativos que tenían como objetivo encarcelar a los líderes de las bandas criminales.

Ahora bien, la estrategia de AMLO para combatir toda esta herencia de inseguridad y de instituciones quebradas que han dejado sus predecesores fue la creación de una Guardia Nacional que en principio no pareciera ser una mala idea, un cuerpo policiaco de estructura y mando civil que pretende devolver a las fuerzas armadas a los cuarteles, sin embargo, ha dejado mucho que desear al saber que será un cuerpo militarizado con mando militar y que este tiene un papel importante y crucial para la seguridad pública durante su sexenio.

Después del trabajo realizado se puede mencionar que la GN no es completamente una mala idea, es verdad que tiene fallos, durante este análisis se pudieron evidenciar, pero también he cierto que todavía se está en buen tiempo de corregirlos, por esa razón identifiqué dentro del presente análisis cuatro retos que tiene la GN para no caer imperativamente en el mismo problema que aquejó a México desde tiempo antaño o cometer el mismo error que tuvo FCH al implementar su despliegue militar o con EPN al no poder ajustar reformas pertinentes y adecuadas en los aparatos de seguridad.

- 1. Cambio de política punitiva a política preventiva.*

Como se mencionó a lo largo del análisis la política de seguridad que se ha implementado desde FCH hasta el gobierno de AMLO donde en principio FCH optó por una serie de políticas punitivas para combatir el crimen organizado como estrategias con colaboración Internacional para el descabezamiento de líderes de bandas criminales, hasta cientos de operativos realizados. Sin embargo, como se ha evidenciado este tipo de políticas ha sido ineficiente y ha provocado un incremento desencadenado de la inseguridad en México; aquí el reto consiste en cambiar de una política punitiva a una política más preventiva, sin olvidarse completamente de la política punitiva, más bien integrar en la medida de lo posible aquellas iniciativas que reduzcan la posibilidad de impacto, por eso es necesario que consista de una sólida planeación seguida de una reforma en el ministerio publico debido a que a la GN se le acotaron una serie de facultades de las fuerzas policiales tradicionales, como detener a sospechosos y trabajar con las fiscalías para investigar delitos. Además de los delitos federales, la Guardia Nacional tiene el poder de investigar delitos comunes, como homicidios y robos, si se ha firmado un acuerdo de colaboración con las autoridades estatales o locales, sin embargo, la fiscalía y el MP no ha tenido una reforma para integrar correctamente a la GN y establecer objetivamente sus facultades sin entorpecer los casos por su falta de capacidad.

2. Cambio de cuerpo militar a cuerpo civil.

Un problema importante que ha perseverado a pesar de los malos resultados y la inconstitucionalidad es la militarización, si bien se está medianamente enterado de todos los abusos a los derechos humanos por parte de los militares, siempre existió una aceptación y legitimación por parte de la sociedad mexicana esto es porque nos han querido vender la idea que el ejército es la institución más pura e incorruptible de todas y se puede sustentar por el cobijo presidencial que se les brinda; aquí el reto consiste en eliminar cualquier rastro militar de la GN convirtiéndose en un cuerpo civil y subordinarla a mando civil como inicialmente dictaba su ley de creación.

3. Inconstitucionalidad de la Guardia Nacional.

La GN desde su creación ha presentado violaciones a la constitución como el quinto transitorio de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional, pues no justifica el carácter excepcional, temporal y estrictamente necesario de la intervención, ni establece mecanismos de fiscalización independientes. También el Artículo 129 menciona que las Fuerzas Armadas no deben hacer tareas de seguridad pública en tiempos de paz, sin embargo, en el artículo 21 el presidente AMLO pidió todo su sexenio de prórroga en lo que se estructuraba completamente la GN y declaró que, como dice su ley de creación regresaran a los cuarteles terminando su sexenio; aquí el reto consiste en que la Suprema Corte trabaje en la inconstitucionalidad que presenta la GN, debido a que existe una violación al artículo 21 y 129, debido a que no se están tomando las medidas adecuadas que la propia reforma presentó como la que sería dirigido con mando civil.

4. Falta de estrategia para el desplazamiento de la Guardia Nacional.

Como se visualizó dentro del análisis el desplazamiento de la GN no tuvo los criterios o el protocolo necesario para el desplazamiento objetivo y estratégico de la GN debido a que no se mostró una relación de los números de elementos con el índice de inseguridad, descuidando las zonas más vulnerables donde el crimen organizado tiene mayor terreno; aquí la recomendación es distribuir estratégicamente a todos los elementos de la GN y concentrar más elementos en las zonas donde se muestra mayor índice de inseguridad.

Se puede concluir que la GN no es totalmente la institución civil que dice ser, tiene muchos retos que debe trabajar como institución y en conjunto con otros órganos como el MP, si es que pretende no caer en los mismos errores que han cometido los últimos dos gobiernos. A pesar de lo mencionado creo que si se llega a cumplir la promesa que se mencionó en campaña y dentro de la ley que la creo, después de su sexenio sería un gran paso en la seguridad pública mexicana y en la construcción de un estado democrático que priorice la reforma de las corporaciones civiles de seguridad; también que de manera eficiente se implemente una reforma en el MP principalmente en la investigación de los fenómenos delictivos.

Bibliografía.

- 1) Adalberto, C. A. (2013) “En torno a la ciencia de la seguridad”, Buenos Aires. <http://adalbertoagozino.blogspot.com/2013/11/en-torno-la-ciencia-de-la-seguridad.html>
- 2) Agranoff, R. (1997) *Las relaciones y la gestión intergubernamentales*, Alianza Universidad, Madrid.
- 3) Aguilar, H. C. (2019) “AMLO, Año 1”, Nexos, México. <https://www.nexos.com.mx/?p=45940>
- 4) Aguilar, J. y Carreón, J. (2015) “Gobernanza de actitudes sociopolíticas”, *Perspectivas Rurales Nueva Época*, no.27, México. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/7612>
- 5) Ángel, A. (2021) “A 2 meses del plazo límite, el 90% de la Guardia Nacional no ha sido evaluada”, *Animal Político*, México. <https://www.animalpolitico.com/2021/03/plazo-limite-guardia-nacional-no-ha-sido-evaluada/>
- 6) Avendaño, A. (2019) “Amnistía Internacional lanza acción urgente mundial por la Guardia Nacional de México”, *SinEmbargo*, México
- 7) Bagley, B. (2009) *Políticas de control de drogas ilícitas en Estados Unidos: ¿qué funciona y qué no funciona?*, Libros del Zorzal, Argentina.
- 8) Brewer, S. (2021) “México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega”, WOLA, Washington
- 9) Bruce, B. (2012) *Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo xxi*, Centro de Estudios Navales, México.
- 10) Cadenas, H. (2012) *El sistema de la estructura. Estructuralismo y teoría de sistemas sociales*, Departamento de Antropología, Universidad de Chile, P. 206.
- 11) Canchola, A. y Jiménez, H. (2018) “La Guardia Nacional solo debe durar 5 años”, *El Universal*, México, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-guardia-nacional-debe-durar-solo-5-anos-onu-dh>
- 12) CASEDE (2021) “Atlas de la seguridad y defensa en México 2009, 2012, 2019, 2020, 2021”: <https://www.casede.org/>
- 13) CIDAC, (2009) “Índice de Incidencia Delictiva y Violencia”.
- 14) Cubante, X. “La seguridad nacional: la evolución de un concepto”, Universidad Militar, Nueva Granada Bogotá, Colombia.
- 15) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* (1997) “Artículos transitorios”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, P. 51
- 16) DOF (2019) “Ley de la Guardia Nacional”, Cámara de diputados H. Congreso de la Unión, México.
- 17) *El sol de México*, (2020) “Cuartel de la Guardia Nacional costó el doble de lo que Sheinbaum confirmó”, revista electrónica, México.

<https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/cuartel-de-la-guardia-nacional-costo-el-doble-de-lo-que-claudia-sheinbaum-confirmo-costo-obras-segundo-informe-5735534.html>

- 18) Embajada y consulados de Estados Unidos en México, (2016) “La Iniciativa Mérida un Panorama”, <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>
- 19) Expansión política (2020) “El Ejército y la Marina, las instituciones en las que más confían los mexicanos”, México
<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/03/24/el-ejercito-y-la-marina-las-instituciones-en-las-que-mas-confian-los-mexicanos>
- 20) Foucault, M. (2007) *El nacimiento de la biopolítica*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, P. 67
- 21) García, L. G. (2011) *El nuevo modelo de seguridad para México*, Nostra Ediciones, México, p. 16.
- 22) Gina, H. y Meyer M. (2019) “El estado de Derecho en México: 11 años después de las reformas de justicia penal”, WOLA, Washington.
- 23) Godofredo, V. (2008) “La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales”, departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, no. 67, México.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732008000200009
- 24) González, F. (2002) “La seguridad pública en México”, Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, México DF, p. 125.
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/419-los-desafios-de-la-seguridad-publica-en-mexico>
- 25) González, G. (1997) *Los desafíos de la modernización inconclusa: Estabilidad, democracia y seguridad nacional en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, P. 138.
- 26) Guerrero, G. E. (2012) “La estrategia fallida”, Nexos, México.
<https://www.nexos.com.mx/?p=15083>
- 27) Guerrero, O. (1972) “Modernización y administración pública”, Revista Mexicana de Ciencia Política núm. 68, P 21.
<http://www.omarguerrero.org/articulos/ModerAP.pdf>
- 28) Guillén, C. J. (2016) “Gobernanza de la seguridad pública a partir de la identidad y percepción de riesgo establecidos en la agenda ciudadana por los medios de comunicación”, Rumbos, no.13, Chile, P.116.
<https://biblat.unam.mx/es/revista/rumbos-ts/articulo/gobernanza-de-la-seguridad-publica-a-partir-de-la-identidad-y-percepcion-de-riesgo-establecidos-en-la-agenda-ciudadana-por-los-medios-de-comunicacion>
- 29) Hernández, H. J. (2015) “Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012”, Política y cultura no.44, México.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200008

- 30) Herrera, A. y Ángela M. (2009) "La Noción de Seguridad en Thomas Hobbes", Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, P. 122
- 31) Hobbes, T. (1981) *Leviatán*, publicaciones cruz O.S.A, México, P. 88.
- 32) Hope, A. (2017) "En tiempos de Peña", Nexos, México.
<https://www.nexos.com.mx/?p=30852>
- 33) Hope, A. (2020) "¿Quién controla a la Guardia Nacional?", El Universal, México. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/quien-controla-la-guardia-nacional#:~:text=En%20la%20reforma%20constitucional%20de,control%20operativo%20de%20la%20corporaci%C3%B3n.>
- 34) INEGI (2021) "Encuesta Nacional de Cultura Cívica",
<https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>
- 35) INEGI, (2020) "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública" (ENVIPE)
- 36) INEGI, (2020) "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública" (ENVIPE), México,
<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>
- 37) José, G. (2001) "De seguridad pública a seguridad ciudadana", en Este País, no.127, p. 44.
https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/127/7_Ensayo3_De%20seguridad_Gudino_127.pdf
- 38) Ley de la policía federal, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>
- 39) López, B. E. y Fonseca, L. R. (2013) "La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra 'vuelta de tuerca' en la Política de Seguridad del Estado mexicano", revista Criminalidad, no.1, México, p.79. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082013000100005
- 40) López, P. (2002) "La seguridad pública ciudadana y la democracia. Hacia la seguridad ciudadana", Renglones, núm. 51, México, P. 58.
- 41) Martínez, S. T. (2013) "La agenda nacional de gobierno de Felipe Calderón", CIS pensamiento estratégico, México.
<https://cisestrategico.com/la-agenda-de-seguridad-del-gobierno-de-felipe-calderon-logros-y-tareas-pendientes/>
- 42) Mathieu, T. (2020) "AMLO consiente a la sedeña: le ofrece el mayor presupuesto de su historia", LJA, México.
<https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/11/24/amlo-consiente-la-sedena-le-ofrece-el-mayor-presupuesto-de-su-historia-253305.html>
- 43) Merino, J. (2011) "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", Nexos, México.
- 44) Meyer, L. (2015) "Felipe Calderón o el infortunio de una transición", Foro internacional vol. 4, Colegio de México, México.

- http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185-013X2015000100016&lng=es&nrm=iso
- 45) Meyer, M. (2020) “Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de desmilitarizar la seguridad pública”, WOLA, Washington
 - 46) Milenio, “conferencia mañanera jueves 11 de abril del 2019”, plataforma YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=6pxc4ElvoPA>
 - 47) Moergenthau, H. (1960) *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, P. 48.
 - 48) Monroy, J. (2021) “Despliegue de la Guardia Nacional no corresponde a la incidencia de delitos en México, advierte la ASF”, El Economista, México. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Despliegue-de-la-Guardia-Nacional-no-corresponde-a-la-incidencia-de-delitos-en-Mexico-advierte-la-ASF-20210221-0024.html>
 - 49) Montero, C. (2012) “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, Tecnológico de Monterrey, no.58, México. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000300007
 - 50) North, D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, P.23.
 - 51) Ojeda, M. (2018) “Alcances y límites de la política exterior de México”, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Colegio de México, Alicante. <http://www.cervantesvirtual.com/obra/alcances-y-limites-de-la-politica-exterior-de-mexico-924598/>
 - 52) Perez, M. (2019) “En sistema penal, siguen deficiencias”, El Economista, México. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/En-sistema-penal-siguen-deficiencias-20191120-0122.html>
 - 53) Ramos, G. (2005) “seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual”, El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios de Administración Pública, no.154, Tijuana, p. 38. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182005000200033
 - 54) Real Academia Española, seguridad, <https://dle.rae.es/seguridad>
 - 55) Reglamento de la policía federal, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2010, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPF_220814.pdf
 - 56) Romero, J. J. (1999) “El Ejército desconocido”, Nexos, México. <https://www.nexos.com.mx/?p=9142>
 - 57) Romero, J. J. (2020) “El mito del ejército incorrupto”, Etcétera, México. <https://www.etcetera.com.mx/opinion/el-mito-del-ejercito-incorrupto/>
 - 58) Romero, J. J. (2021) “La marcha militar en sentido contrario”, Sin embargo. México. <https://www.sinembargo.mx/18-02-2021/3940080>

- 59) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018), "Modelo Óptimo de la Función Policial", México.
- 60) Serrano, M. (1998) "Orden público y seguridad nacional en América Latina", Colegio de México, Foro Internacional, vol. XXXVIII, no.1, México, P. 11.
- 61) SESNP (2020) "Incidencias delictivas":
<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>
- 62) SHCP "Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal" :
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/>
- 63) SHCP "Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal" :
<https://www.pef.hacienda.gob.mx/>
- 64) SSPC (2019) "Informe del despliegue de la Guardia Nacional":
<https://www.gob.mx/sspc>
- 65) Toledo, C. (2014) "La creación de la Gendarmería Nacional en México", FUNDAR centro de análisis e investigación, México.
<https://fundar.org.mx/la-creacion-de-la-gendarmeria-nacional-en-mexico/>
- 66) Valdez, Z. (2012) "Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones", UNAM, estudios políticos núm. 24, P. 285.
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37285>
- 67) Waltz, K. (1988) *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, P. 174.
- 68) Weber, M. (2009) *La política como vocación*, Alianza editorial, México, P. 84.