



Revista de Estudios en
Seguridad Internacional
Vol. 5, No. 1 (2019)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>
ISSN: 2444-6157
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

Para citar este artículo/To cite this article:

Víctor Manuel Saavedra Salazar y Joel Romo Navarro, “Seguridad pública en México: del cuestionamiento teórico-legal, a la realidad empírica del papel militar en responsabilidades civiles”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 5, No. 1, (2019), pp. 59-70.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.9.5>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Seguridad pública en México: del cuestionamiento teórico-legal, a la realidad empírica del papel militar en responsabilidades civiles

Public Security in Mexico: from the Theoretical-Legal Questioning, to the Empirical Reality of the Military Role in Civil Responsibilities

VÍCTOR MANUEL SAAVEDRA SALAZAR

JOEL ROMO NAVARRO

Universidad de Guadalajara, México

RESUMEN: México atraviesa por una crisis de violencia cuyas manifestaciones más evidentes son producto del combate al crimen organizado y al narcotráfico en particular. En este sentido, las últimas administraciones federales han recurrido a las fuerzas armadas para llevar a cabo acciones consideradas propias de la seguridad pública, medida que ha sido objeto de múltiples críticas por destinar elementos militares para tareas que constitucionalmente deberían estar en manos de civiles. Con la transición política, todo parecía indicar que la estrategia de seguridad cambiaría, pero tras la presentación del nuevo modelo, las expectativas se fueron reduciendo, de manera que el país continuará con un proceso de militarización.

PALABRAS CLAVE: Estrategia, Fuerzas Armadas, Militarización, Seguridad Interior, Seguridad Pública.

ABSTRACT: Mexico is going through a crisis of violence whose most evident manifestations are the result of combating organized crime and drug trafficking in particular. In this sense, the last federal administrations have resorted to the armed forces to carry out actions considered proper to public security, a measure that has been object of multiple criticisms for assigning military elements for tasks that constitutionally should be in the hands of civilians. With the political transition, everything seemed to indicate that the strategy of exchange security, but after the presentation of the new model, expectations were reduced, so that the country will continue with a process of militarization.

KEYWORDS: Armed Forces, Internal Security, Militarization, Public Security, Strategy.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 5, No. 1 (2019), pp. 59-70.

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.9.5>

INTRODUCCIÓN

México registra niveles de violencia inéditos en su historia reciente y el año 2018 ya está considerado como el más violento de la historia contemporánea. De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) el país registró en 2018 más de 50 mil muertes violentas (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018).

Ante este panorama que ha venido padeciendo el país desde hace, al menos, 18 años, el reclamo popular y de distintos organismos de la sociedad civil ha sido reformular la estrategia de seguridad, de manera que se puedan depurar y profesionalizar los cuerpos policiacos para regresar al Ejército a los cuarteles y que sean las instituciones civiles las encargadas de cumplir con el mandato constitucional de garantizar la seguridad y el orden público.

Este panorama obliga a reflexionar qué acciones se han tomado y qué estrategias se contemplan en México, para dilucidar si pese a haber un cambio de administración federal e incluso un llamado -retórico al menos- a realizar un cambio de régimen, que decante, entre otras cosas, a dar un golpe de timón en la estrategia punitiva militar que hasta el momento pareciera que únicamente ha exacerbado la violencia sin que se tenga un horizonte de disminución de actividades criminales y de violencia, tema que fue protagónico en los discursos de quienes el año pasado disputaron la Presidencia de México.

EL ESQUEMA DE SEGURIDAD EN MÉXICO

La delincuencia organizada y las actividades en torno al narcotráfico han constituido de las principales amenazas a la seguridad nacional del Estado mexicano. De acuerdo con Alvarado y Zeverucha (2010: 228), esta situación propició que exista una creciente participación de las fuerzas armadas en los cuerpos de policía, desarrollando tareas de seguridad pública, persecución de delitos y tareas de vigilancia. De manera que los militares han asumido un papel preponderante en la definición e instrumentación de las políticas de seguridad pública.

Sin embargo, dentro del esquema de seguridad mexicano es pertinente aclarar algunos conceptos, porque pareciera que la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública han avanzado hasta convertirse en una misma cosa. En este sentido, González, López y Yáñez (1994), plantean una distinción entre cada uno de los términos argumentando, en primer lugar, que la seguridad nacional es una noción cargada de ideología y su definición varía según el estudio que lo aborda, algunos la denominan seguridad de Estado y la relacionan con la geopolítica y la doctrina que divide al mundo de acuerdo a los intereses de las potencias. Esta noción tiene que ver no sólo con la soberanía y defensa del territorio ante riesgos y amenazas, sino que contempla la preservación de la democracia, el mantenimiento del orden constitucional, así como el desarrollo económico, político y social de un país.

La seguridad interior, por su parte, involucra la idea de tranquilidad y paz pública, de acuerdo a Moloeznik y Suárez (2012: 21), se trata de una categoría intermedia entre seguridad nacional y seguridad pública que, en caso de verse vulnerada, representa una

situación de conmoción interior e inestabilidad social, pero que no reviste una gravedad preocupante como para ser considerada una amenaza a los intereses vitales de la nación y, para la cual, dispone de una política (fuerzas intermedias), con lo que se evita desempeñar a los militares. En el caso de la seguridad interior es necesario enfatizar que no necesariamente se obliga la intervención de las fuerzas armadas, pues éstas intervienen solamente cuando los cuerpos de seguridad pública han sido desbordados y los conflictos atentan contra los intereses de la nación, tales como la soberanía, integridad del territorio y la república democrática (González, López y Yáñez, 1994: 46).

Finalmente, se encuentra la seguridad pública, que refiere a la inviolabilidad del orden jurídico, los derechos humanos y las instituciones del Estado. Según González, López y Yáñez (1994), se concibe como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos, el sistema de control penal y la policía administrativa. Para González (2002: 125), el tema de la seguridad pública forma parte de una mejor condición de bienestar que permite a las personas realizar sus actividades cotidianas sin riesgo o peligro.

En síntesis, se trata de tres conceptos que, aun cuando mantienen una estrecha relación, son diferentes. Es preciso hacer esta aclaración porque suelen manejarse como si fueran uno solo. Sandoval (2000) advierte que en México particularmente los conceptos de seguridad interior y seguridad pública se utilizan como sinónimos, y ello es producto de las acciones fomentadas por el gobierno para que las fuerzas armadas participen dentro de la instrumentación de las políticas impulsadas desde la década de los ochenta. Moloeznik (2010: 15) denomina este fenómeno como el proceso de militarización de la seguridad pública, en un marco de crisis de Estado, el cual surge a la par de la descomposición de los cuerpos de seguridad pública y justicia penal, por lo que el aparato militar asume un papel preponderante en respuesta la delincuencia organizada.

El esquema constitucional mexicano, sin embargo, hace una distinción entre la seguridad interior y la seguridad pública. El primer término aparece dentro de la Constitución Política de México, en el artículo 89, fracción VI, facultando al Presidente de la República para:

preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (CPEUM, reforma DOF 05-04-2004).

Siguiendo a Moloeznik (2003), la seguridad interior dentro del marco normativo carece de una concepción clara. Para comprender el término se recurre a la tipificación de delitos descritos en el Código de Justicia Militar, el Código Penal (Federal) y el Código Penal del Estado de Jalisco, los cuales contemplan como asuntos de seguridad interior, la conspiración, rebelión, sedición, motín, terrorismo y sabotaje.

La seguridad pública, en cambio, aparece en la CPEUM dentro del artículo 21, señalando que:

es una función que se encuentra a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley (CPEUM, reforma DOF 29-01-2016).

En el artículo se añade que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

Concatenada a esta redacción, en 2009 surge la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017), la cual en su artículo 2 refrenda que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, pero además, tiene como fines:

salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado (LGSNSP, reforma DOF 17-06-2016).

Derivado de lo anterior, el marco legal mantiene una línea de separación entre la seguridad interior y la seguridad pública, pero a falta de una normativa más específica, y dadas las condiciones de violencia que comenzó a padecer el país, las autoridades gubernamentales trataron de resolver el conflicto, combinando las fuerzas armadas con las de seguridad pública. La estrategia consistió en la militarización de funciones de vigilancia, y todavía hoy, algunos actores políticos conservan la hipótesis de que el problema del narcotráfico es tan complejo que solamente con la intervención de las fuerzas armadas es posible terminar con él, aunque está la contraparte que sostiene que, al encargar a estos elementos dicha seguridad, es completamente contrario al desarrollo armónico del país.

Visto lo anterior, veamos a continuación cuál ha sido la ruta seguida por las últimas cuatro administraciones del gobierno federal mexicano. Esto permitirá contextualizar con mayor claridad la problemática descrita anteriormente, a la par de que se observarán las estrategias de seguridad y algunos de sus principales resultados.

LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN LAS ÚLTIMAS ADMINISTRACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL

Sin duda, la seguridad es un tema central de la agenda política, puesto que es un concepto que nace a partir de la construcción de los Estados Modernos, y cuyo objetivo hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público. En México, sin embargo, este tema ha obtenido relevancia en los últimos sexenios, dado que el combate a la delincuencia organizada ocupa un lugar destacado en la agenda del gobierno mexicano.

De acuerdo con Chabat (2010: 22), desde la década de los ochenta existían grupos dedicados al tráfico de drogas, pero éste no era un tema de discusión pública ni un punto de conflicto con la comunidad internacional. El panorama cambió con la exportación masiva de cocaína proveniente de Colombia dirigida hacia los Estados Unidos, situación que trajo a México un aumento y fortalecimiento de las bandas narcotraficantes que operaban en territorio mexicano. El dinero del narco corrompió a las autoridades mexicanas a mediados de los ochenta, pese a los intentos de los presidentes Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994) por disminuir el problema.

Posteriormente, Ernesto Zedillo consideró a la seguridad pública como un asunto prioritario dentro del plan nacional de desarrollo (1995-2000), y con ello dio inicio un proceso para encabezar la lucha contra la delincuencia y la inseguridad mediante estrategias de coordinación y profesionalización de los cuerpos policiales. No obstante, con el impacto

mundial que tuvo la inseguridad de los años noventa, aunado a la revolución tecnológica e informática, las crisis económicas, el acelerado proceso de urbanización, la violencia, el consumo de drogas y el fortalecimiento del crimen organizado, los resultados no fueron los esperados.

La seguridad en México comenzó a empeorar en la segunda mitad de la década de los noventa, aunado a que en el año de 1995 se registró una crisis económica que incidió para el incremento de los índices delictivos del país. Ante este panorama, el gobierno desarrolló tres tipos de respuesta según lo planteado por Chabat (2010): 1) reformas institucionales, las cuales aumentaron penas y sanciones por crimen organizado y asociación criminal, como por ejemplo la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, además de la constitución del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la formación de organismos como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y el Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD); 2) mayor colaboración con el gobierno de los Estados Unidos, a fin de mejorar las capacidades del gobierno mexicano en su combate a la delincuencia organizada, a través de instituciones como el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) y la Drug Enforcement Administration (DEA); y 3) uso del Ejército para combatir el narcotráfico apoyando operativos para la captura de narcotraficantes.

Respecto a este último punto, existieron versiones antagónicas de quienes criticaron el uso del Ejército en labores de seguridad, argumentando que no estaba preparado para ejercer las funciones de la policía, exponiendo a sus miembros a la corrupción del narcotráfico (Chabat, 2010: 27). El gobierno por su parte, manifestó que la utilización de las fuerzas armadas en el combate directo al narco era una medida temporal, aunque su uso, lejos de reducirlo, aumentó en los años siguientes.

En el año 2000 el país vivió un momento importante de transición política, a la presidencia llegó un partido diferente (Partido Acción Nacional) al que había gobernado en los últimos 71 años (Partido Revolucionario Institucional), y bajo el mando del presidente Vicente Fox (2000-2006) se creyó que la situación podía mejorar. La inseguridad y violencia implicó una mayor preocupación, y en este sentido, se intentó construir una nueva visión a partir de la prevención del delito, una nueva cultura de valores y respeto a las instituciones. En el marco de la seguridad pública, se decidió atender la delincuencia de la mano de organizaciones como la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), a la par de que se buscó regular la actividad de la inteligencia civil a través de la Ley de Seguridad Nacional (2005).

Sin embargo, el sistema no funcionó como debía hacerlo, por lo que, ante el aumento de los índices de violencia e inseguridad, se continuó utilizando al Ejército en el combate al narcotráfico y los grupos delincuenciales. Durante esta administración la presencia militar se fue posicionando, y ejemplo de ello fue la llegada del general Rafael Macedo de la Concha a la Procuraduría General de la República (PGR).

En el nuevo sexenio encabezado por Felipe Calderón (2006-2012), la inseguridad vivió uno de sus momentos más álgidos. Es precisamente en este período cuando el gobierno intentó responder al reto diseñando una estrategia de seguridad pública, cuyo proyecto se planeó desde lo civil, pero quedó supeditado a las actividades militares, de manera que la coerción del Estado en la seguridad, articuló a las fuerzas armadas con las fuerzas policiales, así también, se cambiaron los objetivos militares, al transformar antiguas tareas

de defensa por las nuevas amenazas internas (Alvarado y Zaverucha, 2010). Además de la intervención de las fuerzas armadas, se conformó un Consejo de Seguridad Pública, se formó la Policía Federal Preventiva (PFP), se intentó fortalecer la Procuraduría General de la República, así como las policías estatales y municipales. Los resultados tampoco fueron los esperados.

Un informe del Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), elaborado por Pérez (2015), señala que durante el sexenio del presidente Calderón hubo un total de 132,065 homicidios, lo cual, en comparación con las cifras del sexenio anterior (70,899), representó un aumento de 86%, la tasa de homicidios dolosos pasó de 9.7 a 17.9 por cada cien mil habitantes, el robo a instituciones bancarias creció 90%, la extorsión 100%, el robo de vehículos con violencia 108% y los secuestros 188%. El número de homicidios no sólo afectó a la ciudadanía, sino que también repercutió a las corporaciones policiacas. Según este mismo reporte (Pérez, 2015), de diciembre de 2006 a junio de 2011, fallecieron 2,886 elementos de seguridad pertenecientes a los tres niveles de gobierno, derivado de los enfrentamientos y agresiones en contra de la autoridad.

La política antidrogas, implementada en el sexenio hizo que aumentaran considerablemente el número de operaciones efectuadas, tanto por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), como por la Secretaría de Marina (SEMAR), pero así también aumentaron el número de quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos. Ello lo confirma un informe de la organización Human Rights Watch (2016), en el que sostiene que el gobierno ha logrado muy pocos avances en el juzgamiento de abusos cometidos por soldados y policías.

Con el reconocimiento de que la seguridad pública era una asignatura pendiente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresó de nueva cuenta a la presidencia de la república bajo la titularidad del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Se prometió realizar cambios en el modelo de seguridad y se manifestó que la estrategia pasaría de una guerra abierta contra los carteles de la droga a reforzar las labores de inteligencia. La estrategia planteada al inicio de la administración planteó un decálogo de puntos prioritarios: 1) prevención del delito y reconstrucción del tejido social, 2) justicia penal eficaz, 3) profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos policiacos, 4) transformación del sistema penitenciario, 5) promoción y articulación de la participación ciudadana, 6) cooperación internacional, 7) información que sirva al ciudadano, 8) coordinación entre autoridades, 9) regionalización de la estrategia de seguridad, y 10) fortalecimiento de la inteligencia (Animal Político, 2013).

Ahora bien, las acciones realizadas por el gobierno se enfocaron a la conformación de la Gendarmería Nacional, la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) a cargo de la Secretaría de Gobernación, además de presentar dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, un Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), también conocido como “México nos mueve la Paz” (Secretaría de Gobernación, 2016). Este último tenía por objeto “atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia”, y sus acciones se centraban en cinco ejes: 1) prevención social mediante participación y desarrollo de competencias, 2) reducción de vulnerabilidad y delincuencia en poblaciones de atención prioritaria, 3) generar entornos que favorezcan la convivencia, 4) fortalecimiento de capacidades institucionales, y 5) coordinación entre dependencias. A este programa, el

gobierno federal destinó más de 10 mil millones de pesos para el financiamiento de las acciones durante el período 2013-2016 (México Evalúa, 2015).

El PRONAPRED, al igual que la estrategia planteada al inicio de la administración, no logró atajar las causas sociales de violencia y la delincuencia, como tampoco tuvo un efecto que haya reducido los homicidios dolosos u otros delitos donde se implementó. Merino y Torreblanca (2017) señalan que el programa no tuvo ningún logro cuantificable, pues desde su planeación, hasta su ejecución, lo que falló fue el diagnóstico, es decir, se quiso combatir la violencia, pero no entenderla. Significó, además, como en otros programas, sólo un mecanismo para transferir más dinero a los estados.

La administración del presidente Peña Nieto ha sido la de peores resultados y también la que registra las cifras más sangrientas desde que, en dos décadas, se lleva un registro oficial de indicadores criminales. Los especialistas y académicos han calificado la estrategia en seguridad como un verdadero fracaso, teniendo dentro de este sexenio los años más violentos en la historia contemporánea del país (Tabla 1).

Tabla 1. Comparación de delitos en las últimas dos administraciones

Total de delitos	Felipe Calderón (de Diciembre de 2006 a Noviembre de 2012)	Enrique Peña Nieto (de Diciembre de 2012 hasta Junio de 2018)
Homicidios dolosos	102,859	130,767
Secuestro	6,508	7,125
Robo con violencia	11,107,725	1,128,342
Extorsión	31,945	33,961

Fuente: elaboración propia con base en cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018)

La estrategia no sólo no cambió, sino que las fuerzas armadas obtuvieron nuevas funciones y jurisdicciones, entrando en conflicto con las policías estatales y municipales. Inclusive, la administración del presidente Peña promovió una Ley de Seguridad Interior, en la que se incentivaba la intervención militar en áreas de inteligencia civil o cuando se identificaran amenazas a la seguridad interior (Pérez, 2018). Diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y especialistas en defensa de los derechos humanos, se pronunciaron en contra del dictamen, al considerar que éste abría la puerta a la militarización del país, poniendo en riesgo las garantías y derechos de los ciudadanos (El Universal, 2017).

Fue tal la presión social que el asunto llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2018), la cual de manera reciente (15 de noviembre de 2018), declaró inconstitucional la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Los ministros aclararon que la seguridad interior es una función que la Carta Magna reserva al

Ejecutivo Federal por conducto del Ejército y la Armada, mientras que la seguridad pública es responsabilidad de los tres niveles de gobierno por medio de las policías.

En síntesis, la evidencia que nos ofrecen las acciones gubernamentales en nuestro país no es sino la de una militarización creciente en materia policial. En los años recientes, los gobiernos encabezados por diferentes partidos políticos no dejan de plantear la convergencia entre la seguridad interior y la seguridad pública, asignando nuevas responsabilidades a los militares en materia de política interna. De acuerdo con Alvarado y Zaverucha (2010: 246), el problema de México consiste en que, por una parte, hay un discurso civil sobre la formación de las nuevas policías nacionales y, por otro lado, hay una presencia de facto del Ejército en tareas policiales, debida, entre otras cosas, a decisiones exclusivas del Poder Ejecutivo.

Organizaciones nacionales e internacionales han denunciado de manera constante los excesos de las fuerzas, entre las que se encuentran ejecuciones extrajudiciales, torturas y desaparición de personas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) por ejemplo, reconoció que, en el marco de la lucha contra el narcotráfico, miembros de las fuerzas militares han sido vinculados con graves violaciones a los derechos humanos, casos entre los que se encuentran el asesinato de 22 personas en Tlatlaya, Estado de México, así como la desaparición de los 43 estudiantes normalistas en Iguala (Guerrero), en junio y septiembre de 2014, respectivamente.

CAMBIO DE GOBIERNO, ¿CAMBIO DE ESTRATEGIA?

México atraviesa de nueva cuenta por una nueva etapa de transición política, los resultados de la pasada elección electoral arrojaron como ganador al candidato del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Andrés Manuel López Obrador para el período 2018-2024. Cabe señalar que antes de la contienda, los candidatos a la presidencia de la república debatieron el tema de seguridad, mismo sobre el que López Obrador planteó un cambio de modelo y estrategia. Dentro de sus declaraciones mencionó que tanto Calderón como Peña dieron ordenes al Ejército y la Marina para llevar a cabo acciones militares que les quitaron la vida a seres humanos:

No utilizar al Ejército para reprimir al pueblo, no se va a resolver nada con masacres, ya lo estamos viendo, lo que pasa es que hay mucha hipocresía, desde que Calderón le pegó un garrotazo al avispero, desde que declaró la guerra a lo tonto contra el narcotráfico, desde hace 10 años, ha habido 210 mil asesinatos en el país, más de un millón de víctimas de la violencia, hay que cambiar esa estrategia (Debate, 2017).

Bajo este contexto, y a pocos días de haber tomado posesión como presidente de México, López Obrador, junto a su equipo de trabajo, presentó un Plan Nacional de Paz y Seguridad (2018-2024). Dicho plan se encuentra estructurado en ocho directrices: 1) erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, 2) garantizar empleo, educación, salud y bienestar, 3) pleno respeto y promoción de derechos humanos, 4) regeneración ética de la sociedad, 5) reformular el combate a las drogas, 6) emprender la construcción de la paz, 7) recuperación y dignificación, y 8) plan de seguridad pública.

Dentro de este último punto destacan el seguimiento de tres acciones: a) repensar la seguridad nacional y reorientar el papel de las fuerzas armadas, b) formar una Guardia Nacional, y c) establecer coordinaciones regionales. El contenido del documento argumenta

que cuando se involucró a las fuerzas armadas se había pensado en una medida temporal, en tanto se lograba el saneamiento, capacitación y profesionalización de las corporaciones policiales, pero también sostiene que hoy día las fuerzas civiles están tan incapacitadas como en el 2006, por lo que sería desastroso relevar a las fuerzas armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública (Plan Nacional de Paz y Seguridad , 2018-2024). En este sentido, las acciones inmediatas prevén la formación de la Guardia Nacional con 50 mil reclutas, a la par de la modificación del artículo 76 constitucional para que atienda labores del Ejecutivo en materia de prevención del delito, preservación de seguridad pública y combate a la delincuencia en todo el país, así como la división del país en 266 regiones que habrán de atenderse en función del número de habitantes, la incidencia delictiva y las proyecciones de criminalidad.

Así pues, el plan de seguridad del presidente electo contempló de nueva cuenta la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Y si no se estableció un marco de actuación tras la invalidación de la Ley de Seguridad Interior (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018), la función de una nueva Guardia Nacional buscará ser regulada desde la Constitución aprovechando que el partido del presidente tiene mayoría en ambas cámaras y puede llevar a cabo las reformas necesarias.

El plan de seguridad del presidente electo ha causado críticas e incertidumbres, y en ese tenor han sido los pronunciamientos de diversas organizaciones civiles, nacionales e internacionales, pues consideran que la estrategia no implica un cambio de la ruta seguida en los últimos doce años. Cabe señalar que durante el mes de enero del presente año, la Cámara de Diputados de la LXIV legislatura (2019), llevó a cabo una serie de audiencias públicas para discutir con especialistas y académicos el tema de la Guardia Nacional, espacio en el que se puso en entredicho el modelo de seguridad y la militarización del país, argumentando que el modelo cambiará sólo de actores, pero no resolverá la violencia e inseguridad, como tampoco garantizará la protección de derechos humanos.

Sobre este último punto, Amnistía Internacional (2018) realizó una carta abierta al presidente electo, en el que le piden, entre otras cosas, desistir de la formación de la Guardia Nacional para atender la seguridad pública y, en su lugar, desarrollar un plan nacional para el retiro ordenado de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, que provea el entrenamiento, disciplina y mando civil de las fuerzas de seguridad pública y garantice la profesionalización y dignificación de la policía.

CONCLUSIONES

A pesar de que, tanto la Constitución como otros instrumentos normativos establecen una diferenciación entre la seguridad interior y la seguridad pública, los gobiernos mexicanos han desarrollado estrategias mezclando tareas y actividades propias de cada concepto, lo que nos habla de una convergencia en la que se asignaron responsabilidades en materia pública a los militares, aún en contra del texto constitucional y de manera contraria, también, al pronunciamiento que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo del tema.

Ahora bien, el problema no es sólo la presencia del Ejército en actividades civiles del gobierno, sino que, por una parte, permanece el discurso civil sobre la formación de nuevas policías nacionales y, por otro lado, permanece una participación de facto del Ejército en tareas policiales, por decisiones emanadas desde el Poder Ejecutivo Federal.

Cuando todo parecía indicar que la entrada del nuevo gobierno traería cambios a la estrategia de seguridad, la propuesta hecha por el Presidente Andrés Manuel López Obrador viene a reafirmar la inercia que ha llevado a fuerzas castrenses a realizar actividades policiales, aún cuando el entrenamiento y la lógica de actuación es diametralmente opuesta y el mandato constitucional distingue claramente los ámbitos de acción, tanto de policías como de militares.

En razón de lo anterior, habría que realizar un ejercicio profundo de análisis sobre la estrategia y el modelo de seguridad que necesita México. Por una parte, replantear una política de Estado integral que atienda las causas que generan la violencia y la inseguridad, mejorando las condiciones de empleo, educación, salud y bienestar de la población, así como optar por una estrategia que incluya la evaluación, el diagnóstico y la intervención sobre el sistema de inteligencia nacional, tema que ha sido desestimado por las recientes administraciones gubernamentales y que representa uno de los factores más importantes en materia de atención a la seguridad pública.

De igual forma, lo deseable sería construir un modelo de seguridad que involucre responsablemente la participación de las fuerzas militares, las corporaciones de seguridad pública, la sociedad civil y por supuesto las autoridades civiles; dicho modelo debe considerar estímulos institucionales para quienes aspiren a realizar una carrera en el servicio público como funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, de tal manera que haya incentivos para permanecer del lado de la legalidad: estabilidad laboral, remuneración digna, becas y apoyos para la familia, un sistema de seguridad social, etc., elementos que – por ejemplo- sí tienen tanto la Secretaría de la Defensa, así como la Secretaría de Marina Armada de México, incentivos que estimulan el ascenso meritocrático y la llegada a las posiciones de mando de gente que ha hecho carrera, no a personas colocadas ahí sin experiencia y por atención a compromisos políticos y sin haber pasado pruebas de conocimientos e incluso ni de control y confianza.

Agregaríamos que el modelo debería considerar equilibrios y contrapesos estructurales, medidas ya han sido planteadas en la coyuntura de la nueva Guardia Nacional, solicitando el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, control jurisdiccional y procuración de justicia, delimitando la actuación de las fuerzas armadas y estableciendo que el mando de la nueva corporación quede supeditado al mando civil.

Culminamos asegurando que en ningún caso sería recomendable permitir que los elementos militares continúen actuando sin un marco jurídico que les garantice certeza jurídica a ellos y el respeto a los derechos humanos a la sociedad en general; el Estado de Derecho, en resumen.

NOTA SOBRE LOS AUTORES:

Víctor Manuel Saavedra Salazar es sociólogo y maestro en Relaciones Internacionales y Cooperación. Es egresado del Center for Hemispheric Defense Studies de la National Defense University, con sede en Washington D.C. Actualmente es candidato a doctor por la Benemérita Universidad de Guadalajara y profesor de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana en la UdeG.

Joel Romo Navarro es sociólogo y maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, ha participado en diversos proyectos de la administración pública e iniciativa privada, referentes al análisis de impacto social y recuperación de espacios públicos.

REFERENCIAS

Alvarado, Arturo y Zaverucha, Jorge (2010), “La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (Coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México: El Colegio de México, pp. 227-268.

Amnistía Internacional (2018), “México: carta abierta al presidente electo Andrés Manuel López Obrador”, 26 de noviembre: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4194662018SPANISH.PDF>

Animal Político (2013), “EPN presenta plan de seguridad, a 9 meses en gobierno”, 27 de agosto: <https://www.animalpolitico.com/2013/08/el-decalogo-de-seguridad-de-epn/>

Cámara de Diputados LXIV legislatura (2019), “Audiencias Públicas sobre la Guardia Nacional”. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Prensa/Notas>

Chabat, Jorge (2010), “La respuesta del Gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (Coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México: El Colegio de México, pp. 21-40.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), “Informes”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/indice.asp>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917), México: Última Reforma DOF 27-08-2018.

Debate (2017), “100 masacres durante el gobierno de Calderón, afirma AMLO”, 23 de marzo: <https://www.debate.com.mx/mexico/100-masacres-durante-el-gobierno-de-Calderon-afirma-AMLO-20170323-0156.html>

El Universal (2017), “ONG se pronuncian en contra de la Ley de Seguridad Interior”, 28 de noviembre: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/ong-se-pronuncian-contrala-ley-de-seguridad-interior>

González, Samuel, López, Ernesto y Yáñez, José A. (1994), *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades.

Human Rights Watch (2016), “Informe Mundial”. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2016>

Ley de Seguridad Nacional (31 de enero de 2005), México: DOF.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017), México: DOF.

Merino, José y Torreblanca, Carolina (2017), “Dinero gastado en PRONAPRED: 10 mil millones de pesos. Relación con cambio en violencia: nula”, *Nexos*, 13 de febrero: <https://parentesis.nexos.com.mx/?p=76>

Moloeznik, Marcos P. (2003), *Retos y perspectivas de México en el ámbito de su seguridad interior*, Center for Hemispheric Defense Studies, Santiago de Chile: REDES.

— (2010), “Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México”, *Renglones*, No. 61, pp. 1-15.

Moloeznik, Marcos P. y Suárez, María E. (2012), “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Frontera Norte*, Vol. 24, No. 48, pp. 121-144.

Pérez, Catalina (2015), *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Pérez, Ricardo (2018), *La Ley de Seguridad Interior en México ¿Arma de doble filo?*, Trabajo de Fin de Máster. El Colegio de San Luis Potosí A.C.

Plan Nacional de Paz y Seguridad (2018-2024). Disponible en: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf

Sandoval, Juan M. (2000), “Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México”, *Espiral*, Vol. VI, No. 18, pp. 183-222.

Secretaría de Gobernación (2016), “En México, Nos mueve la Paz: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/en-mexico-nos-mueve-la-paz-programa-nacional-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018), “Víctimas de Delitos del Fuero Común”. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018_dic18.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018), “Incidencia delictiva”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (15 de noviembre de 2018), “Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 15 de noviembre de 2018”. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2018-11-20/15112018PL.pdf>