

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



“LA ESPERANZA SE LLAMABA GUARDIA NACIONAL”

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN PERIODISMO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA
MARÍA CONCEPCIÓN PERALTA SILVERIO

DIRECTOR DE LA TESIS: **DRA. CATALINA PÉREZ CORREA**
LECTOR: **GUILLERMO OSORNO COVARRUBIAS**

CIUDAD DE MÉXICO

2021

ÍNDICE

Introducción	1
CAPÍTULO I	
Lo que esperaban las víctimas	
1.1 José Navarro, cansado de huir	4
1.2 Hipólito Mora, en espera de la mano dura.....	12
1.3 Tlahuelilpan, el municipio de la tragedia que nada cambió.....	14
CAPÍTULO II	
Lo que se aprobó	
2.1 Los daños de la militarización	17
2.2 Votación unánime para una Policía Civil.....	24
2.3 Las Guardias Nacionales en el mundo.....	26
CAPÍTULO III	
Lo que tenemos	
3.1 Militares como policías, error de origen.....	31
3.2 Cinco problemas de diseño	36
3.3 Nueve fallas de implementación	43
3.4 Evaluación y política	57
3.5 Recuperar la seguridad	59
CAPÍTULO IV	
La Guardia Nacional en el Valle de México	
4.1 De espacio público a cuartel militar.....	62
4.2 Aislados de la ciudadanía	64
4.3 Policías vs. militares.....	66
4.4 Policía Militar, la herencia del general Cienfuegos.....	68
4.5 Violaciones en nombre de la Seguridad Nacional	70

CAPÍTULO V

La *Policialización* del Ejército

5.1 Un deseo llamado <i>Policialización</i>	76
5.2 Un ejército de paz	82
Bibliografía	85
Entrevistas	93

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Respuesta a solicitud para dar cumplimiento a orden de aprehensión.....	9
Figura 2: Número de Homicidios Dolosos por año	21
Figura 3: PP del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2019-2024.....	22
Figura 4: Modelos de GN vigentes en el mundo	27
Figura 5: Modelos policiales en el mundo.....	29
Figura 6: Publicación del foro <i>Pixeleados hasta la muerte</i>	31
Figura 7: Fotografía de militares en entrenamiento.....	32
Figura 8: Captura de pantalla de dos comentarios en un Foro Militar de Facebook	33
Figura 9: Fotografía de un militar portando un arma de alto calibre.....	33
Figura 10: Cinco tipos de elementos que constituyen a la GN.....	44
Figura 11: Efectivos Desplegados	48
Figura 12: Elementos de la GN desplegados a nivel nacional	49
Figura 13: Competencias que conforman la Unidad de Órganos Especializados	51
Figura 14: Comportamiento de delitos federales al primer trimestre de 2021	60
Figura 15: Fotografía de letrero del Campo Militar de San Miguel de los Jagüeyes	69
Figura 16: Instalaciones de la GN en Valle de Chalco, Edomex	71
Figura 17: Delitos de Alto Impacto en la CDMX	74
Figura 18: Delitos de Alto Impacto en el Estado de México.....	75
Figura 19: Instructores que capacitan a nuevos reclutas de la GN.....	79
Figura 20: Materias y horas de aprendizaje del CFI para la GN (Veteranos)	80
Figura 21: Materias y horas de aprendizaje del CFI (Nuevo Ingreso)	81

Introducción

Este trabajo es un acercamiento a lo que ha sido el desarrollo de la Guardia Nacional (GN) como política pública para enfrentar el problema de la seguridad en el país. El propósito fue mostrar las expectativas que despertó esta nueva policía entre la población y cómo durante su implementación se desvió hacia la militarización, repitiendo la fórmula de sexenios atrás, que consistió en poner a militares en labores de policía.

El trabajo consiste en un reportaje de las víctimas de la violencia, a manera de contexto histórico, aborda la coyuntura política con que se votó la Guardia Nacional en el Congreso, hace un análisis de ésta como institución pública, desmontando sus fallas de diseño e implementación, de acuerdo con los especialistas; contiene una crónica por cinco cuarteles del Valle de México y concluye con un artículo sobre la presunta transformación de las fuerzas armadas a través de la GN, llamada *policialización*.

La investigación consta de cinco capítulos:

- 1.-El surgimiento, a partir del triunfo del nuevo gobierno, “lo que se esperaba”.
- 2.-La legislación en el Congreso, “lo que se aprobó”.
- 3.-La implementación, “lo que tenemos”.
- 4.-La Guardia Nacional en el Valle de México.
- 5.-La *policialización* del ejército.

El Capítulo I. Lo que esperaban las víctimas. Es el testimonio de tres víctimas de los grupos delincuenciales que a inicio de 2019 expresaban su esperanza en la llegada de la Guardia Nacional; de hecho, fue ésta, la esperanza de las víctimas, lo que motivo mi interés por el tema. Quise saber ¿Cómo es esta policía? ¿Cuáles son sus alcances? ¿Qué podíamos esperar de ella? La búsqueda me llevó a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y no a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC), como era de esperarse, por tratarse de una nueva policía del orden federal. En 2021 volví a hablar con ellos y coincidieron en una decepción José

Navarro, líder del colectivo Siempre Vivos, en Chilapa, Guerrero, Hipólito Mora, el líder de las autodefensas de Tepalcatepec, Michoacán, y Pedro Cruz, expresidente municipal de Tlahuelilpan, Hidalgo, hablaron de cómo ésta no resultó ser lo que esperaban.

El Capítulo II. Lo que se aprobó. Hace una revisión a la manera en cómo se aprobó la ley en el Congreso de la Unión y la determinación del presidente Andrés Manuel López Obrador para que ésta fuera militar, a pesar de la evidencia de los daños que ha dejado a la población la militarización y el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de la Ley de Seguridad Interior (LSI), que pretendió hacer pasar a los militares como policías para dedicarse a la “seguridad interior”. Los distintos actores del país estaban de acuerdo en la creación de la Guardia Nacional, la votación en el Congreso fue unánime para una policía profesional, científica y civil. Sólo una diputada advirtió de los riesgos de la militarización a través de los artículos transitorios de la nueva ley, lo que finalmente terminó ocurriendo.

El Capítulo III. Lo que tenemos. El único que no estuvo de acuerdo en cómo se aprobó la Guardia Nacional fue el presidente quien empezó a operar y hacerlo a su manera. Nombró a un general como comandante y abusó de un artículo transitorio para hacer uso permanente de las fuerzas armadas en materia de seguridad, violando la Constitución y obligaciones que señalan que las fuerzas armadas sólo deben usarse en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Y en las leyes secundarias, su partido otorgó el mando a los militares.

Con la ayuda de especialistas, los datos disponibles y el trabajo de reporte se lograron identificar cinco problemas de diseño y nueve de implementación que demuestran como la Guardia Nacional es una policía civil en el papel y un ejército de militares en la vida diaria, operando con métodos, lógica, reglamentos y prácticas castrenses que le hace caer fuera de la ley constitucional. El error de meter militares a fungir como policías sigue teniendo costos en materia de derechos humanos como revelan los datos de las propias fuerzas armadas. Este año creció nuevamente su índice de letalidad —que es el ratio entre el número de muertos y el número de heridos en enfrentamientos con fuerzas de seguridad—.

El Capítulo IV. La Guardia Nacional en el Valle de México. Es una crónica del reporte en tres cuarteles de la Ciudad de México y dos del Estado de México, donde se puede constatar algunos de los costos y las contradicciones que surgen al tener militares en deportivos, hospitales e improvisados cuarteles que, de la noche a la mañana, fueron convertidos en instalaciones de Seguridad Nacional. Fue posible observar la identidad militar de los elementos asignados a la Guardia Nacional y la pobre preparación que tienen como policías.

El Capítulo V. La *Policialización* del Ejército. Aborda la postura oficial, de que en el país no hay militarización ni militarismo, sino que se está llevando a cabo una transformación de las fuerzas armadas a través de la Guardia Nacional, a lo que le han llamado *la policialización* del ejército. Sin embargo, los especialistas destacan que esto es sólo un buen deseo porque a las fuerzas armadas no les han tocado sus leyes orgánicas, siguen siendo cerradas, jerárquicas, no rinden cuentas a los civiles e incurren constantemente en violación a los Derechos Humanos. Mientras en la Guardia Nacional, los mandos, instructores y capacitadores son todos militares que, por ejemplo, dedican 40 horas al aprendizaje del uso de armas, bastón y tolete, y sólo ocho horas a la materia de Derechos Humanos y cuatro, a la de Atención a víctimas.

Cabe aclarar que falta la voz del actual gobierno para exponer su política de seguridad pública con la Guardia Nacional, sin embargo, los titulares de la GN, Sedena, el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob), Alejandro Encinas, y tres senadores de distintos partidos (Morena, PAN y PRI) rechazaron ser entrevistados. La motivación al acercarme a la Guardia Nacional fue y es hallar sus fortalezas y debilidades a fin de contribuir a la mejora de la política pública desde el periodismo; y de acuerdo con la investigación, el nuevo cuerpo de seguridad resultó ser más militarización y la pérdida de una oportunidad para encaminarnos hacia la recuperación de la seguridad pública.

CAPÍTULO I

Lo que esperaban las víctimas

1.1 José Navarro, cansado de huir

José Díaz Navarro vive como desahuciado desde hace seis años. Abandonó su casa con flores y su empleo como maestro de secundaria cuando salió huyendo de Chilapa, Guerrero. Los hermanos Celso y Antonio Ortega Jiménez, llamados “los Ardillos”, intentaron matarlo. Cuando no lo lograron, ofrecieron un millón de pesos por su cabeza y se convirtió en el objetivo de los criminales más poderosos en ese estado, hermanos de un diputado del Congreso local.

En noviembre de 2014, los hermanos de José —arquitectos que trabajaban con un ingeniero y un topógrafo en la construcción de aulas escolares— fueron “levantados” y asesinados por negarse a pagar la cuota de extorsión impuesta a los constructores. José se metió a presionar a las autoridades para que capturaran a los asesinos. Un GPS en la camioneta de sus hermanos arrojaba la ruta que siguieron, la casa a donde los llevaron y torturaron, y el momento en que salieron a arrojarlos a un descampado.

Chilapa es un municipio indígena de 123 mil habitantes, un paso obligado para subir o bajar a la montaña de Guerrero, donde están algunas de las comunidades más pobres del país y las autoridades permiten la siembra de Amapola entre los campesinos, una droga que, pese a su caída de precio en el mercado internacional, es más redituable que los cultivos tradicionales como el maíz.¹ Por una década “los Ardillos” y “los Rojos” pelearon este territorio: miles de muertos, levantones y enfrentamientos convirtieron al municipio en el segundo más violento del país para 2018. La violencia incluyó corromper y matar a muchas autoridades municipales e imponer cuotas de extorsión a los ciudadanos, desde tianguistas hasta empresarios.

¹ En 2016 un kilo de goma de opio se pagaba en 20 mil pesos, para 2018 su precio cayó a entre seis y ocho mil pesos, debido al auge del fentanilo entre los consumidores de Estados Unidos. Rubén Aguilar, “Cae el precio de la amapola”, *Animal Político*, 2 de abril de 2019, sec. Lo que quiso decir, <https://www.animalpolitico.com/lo-que-quiso-decir/cae-el-precio-de-la-amapola/>.

El Estado mexicano, incapaz de garantizar seguridad y brindar justicia a miles de víctimas que empezaron a marchar en las calles, creó en el año 2012 un mecanismo para atender a las víctimas. A José, antes de ir por los asesinos de sus hermanos, las autoridades lo llevaron a esconder a la Ciudad de México para protegerlo.

“¿Por qué soy yo el que tiene que salir huyendo? ¿Por qué somos las víctimas las que nos tenemos que esconder y no los criminales? ¿Por qué si asaltan en una calle, en lugar de ir por los asaltantes, cierran la calle?”,² razonaba José con indignación, en mayo de 2019.

Recuperar la seguridad fue una de las principales promesas de campaña del hoy presidente Andrés Manuel López Obrador. Se posicionó como una opción de cambio al régimen panista y su desastre en materia de seguridad, y al régimen priista, caracterizado por el sello de la corrupción. Ganó con la promesa de recuperar la paz, regresar al Ejército a los cuarteles, crear una nueva policía (la Guardia Nacional), hacer obligatorio el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y un proceso de amnistía para la población carcelaria en indefensión por su vulnerabilidad, entre otras propuestas.³

Este triunfo revivió la esperanza en José, de que con el nuevo gobierno y su nueva policía aprehenderían a los verdugos de Chilapa, los desplazados podrían volver a sus casas, ya no habría más *levantones* de jóvenes y encontrarían a los desaparecidos.

Este sentimiento de esperanza se repitió en muchas víctimas más a principios de 2019. En Guerrero, las madres del colectivo Siempre Vivos —a quienes los “policías” comunitarios al servicio de “los Ardillos” les desaparecieron a sus hijos— decían: Ahora que llegue la Guardia Nacional esperemos que ya busquen a los muchachos. En Michoacán, Hipólito Mora, le daba el beneficio de la duda a la nueva policía, pero todo pasaba por hacer cumplir la ley. En Tlahuelilpan, Hidalgo, donde la explosión de una toma clandestina dejó 137 muertos, el alcalde Juan Pedro Cruz esperaba que la Guardia además de vigilar los ductos, iniciara labores de inteligencia

² José Díaz Navarro (defensor de Derechos Humanos y director del colectivo Siempre Vivos), entrevistado por Concepción Peralta, mayo de 2019 y el 14 de diciembre de 2020.

³ La amnistía sería para jóvenes, campesinos, presos políticos, mujeres, pero al final quedó reducida sólo a cierto número de delitos.

para atrapar a las bandas de *huachicoleros* que corrompen a los jóvenes de sus comunidades. En Guanajuato pensaban que con la Guardia Nacional pararía la violencia. En Tijuana, los esperaban para enfrentar a las bandas de narcomenudeo.

La expectativa que generó la Guardia Nacional fue del tamaño de la necesidad que tenemos de recibir seguridad y justicia. Las autoridades están rebasadas por el enorme número de delitos que se cometen, según la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (ENVIPE): 30.3 millones durante 2019.⁴

De seguir por la lógica de los números, encontraríamos que más millones de mexicanos tendrían que dedicarse a cuidar, prevenir o perseguir los delitos que se le cometen al resto del país para satisfacer las recomendaciones internacionales. Por ejemplo, México cuenta con cuatro jueces por cada 100 mil habitantes, cuando el promedio internacional es de 17,⁵ y al menos 2.1 millones de personas trabajan en funciones de seguridad pública y el sistema penitenciario de los estados,⁶ esto equivale al 37 por ciento del total de empleados de la administración pública en el país.⁷ La solución no está en crecer hacia más policías, castigos y cárceles, sino en bajar el número de delitos. 30.3 millones al año son 83 mil 014 al día... 0.96 cada segundo. En 2011, la ENVIPE reportaba una cifra negra de 91.6. Diez años después, con un nuevo Sistema de Justicia Penal, la despresurización de las cárceles, la alternancia de tres partidos políticos distintos en la Presidencia y la incursión de los militares en la seguridad, la cifra pasó a 92.4.⁸

⁴ Esto significa que 90% de delitos ni siquiera llegan a denunciarse. INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020), https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf.

⁵ Arturo Ángel, “¿Por qué hay impunidad en México? Cada año un juez recibe 500 casos nuevos”, *Animal Político*, 21 de abril de 2015, <https://www.animalpolitico.com/2015/04/por-que-hay-impunidad-en-mexico-cada-ano-un-juez-recibe-500-casos-nuevos/>.

⁶ Cristian Téllez, “Cuántos policías hay en México”, *El Financiero*, 20 de octubre de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cuantos-policias-hay-en-mexico/>.

⁷ Redacción, “¿Cuántas personas trabajan en la administración pública en México?”, *El Economista*, 20 de octubre de 2020, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cuantas-personas-trabajan-en-la-administracion-publica-en-Mexico-20201020-0073.html>.

⁸ En donde se observó un cambio fue en la población carcelaria ya que en 2011 había 210 internos por cada 100 mil habitantes y para 2020 son 166 internos, colocando a México en el lugar 91 de 223 países. Por su parte, el país con el mayor número de internos es Estados Unidos, con 639, seguido de El Salvador, con 572 internos. *Inteligencia Policial*, Primera edición, vol. 3, Biblioteca Básica de Seguridad Ciudadana (México: Porrúa, 2013).

Financiado por *Justice And Peace* y por *Shelter City*, en 2019 José realizó una gira por varios países de Europa para hablar de la indefensión de las víctimas en México. Supo de las violencias alrededor del mundo: Kimsor es activista y defensora del Medio Ambiente en Camboya, vive hostigada por su gobierno. Mario es un activista transgénero en Indonesia. Noor fue torturada por los Talibanes tras matar a su hermano. Nyachanghuoth fue perseguida porque su esposo, piloto de la Fuerza Aérea de Sudán del Sur, participó en un movimiento insurgente. Dilip, en India, lucha por la igualdad de derechos y la no discriminación. Sara, de Irán, es perseguida por encabezar las protestas para que las mujeres pudieran entrar a los estadios de fútbol. En México, dijo José, la violencia es porque los criminales mandan y asesinan, no respetan las leyes y las autoridades están coludidas.

Quizá en México la violencia no proviene directamente del Estado, pero sí de sus agentes y las autoridades, además sufre una metástasis de criminales y servidores públicos que rompen la confianza en las instituciones de seguridad y de justicia, y en el respeto a la ley. José está seguro de que al Congreso de Guerrero llega mucho dinero de “los Ardillos”, a través de su hermano, el diputado Bernardo Ortega, quien se encarga de repartirlo en el Congreso, y por eso no molestan ni capturan a este grupo. Una afirmación que no tiene manera de probar, pero, dice, está en la cabeza de cientos de guerrerenses que piensan: ¿Por qué voy a respetar la ley? ¿Por qué no voy a corromperme, si los de arriba lo hacen?

Tras la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa (2014), el gobierno federal emprendió la captura de “los Rojos” y “Guerreros Unidos”, y a “los Ardillos” los dejó impunes, pese a la existencia de 25 órdenes de aprehensión en contra de sus líderes y sicarios.

En la percepción de José, con la Guardia Nacional vamos hacia atrás porque sus elementos no están capacitados y no saben responder a las emergencias, señala que “se nota en su nivel de preparación, son muy cuadrados, sólo (obedecen) la orden que les dé el jefe. No hay confianza, no hay empatía, no hay forma de interactuar con ellos... les he pedido ayuda para los desaparecidos y me dicen: ‘no, nosotros no estamos capacitados para eso, estamos preparados para la guerra, no para actividades de la delincuencia’”.

“Es una desesperanza. Yo tenía altas expectativas de que la Guardia Nacional sí nos ayudaría, sí actuaría como una policía profesional, que investigaría los delitos, pero no, los homicidios siguen, las desapariciones siguen, las extorsiones aumentaron”, relata José, ex maestro de 58 años, con una vida trastornada por la violación constante a sus Derechos Humanos y la violencia que lo persigue y le ha hecho perder diez kilos de pesos en los últimos cuatro años.

A principios de 2020, la Subprocuraduría Especializada en Investigación en Delincuencia Organizada (SEIDO) solicitó a la GN designar el personal necesario para dar cumplimiento a la orden de aprehensión de la causa penal de José (04/2019). La respuesta del director general de Atención a Requerimientos Ministeriales y Judiciales, José Manuel Murillo Cárdenas, fue que para brindar el apoyo la solicitud debería estar relacionada con investigaciones de delitos de alto impacto y estar firmada por el subprocurador Alfredo Higuera Bernal.

Figura 1: Respuesta a solicitud para dar cumplimiento a orden de aprehensión

Dependencia:	Cmcia. de la G.N.
Organismo	Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la G.N.
Dir. Gral.	Atención a Requerimientos Ministeriales y Judiciales.
Número:	UAJT/DCARMJ/4968/2020
Expediente:	

Asunto: Se contesta requerimiento.

Jardines del Pedregal, Cd. Méx., a 27 de julio de 2020.

DR. ALBERTO RAÚL LÓPEZ GARCÍA
Fiscal Especial "E" Adscrito a la U.E.I.D.M.S. de la S.E.I.D.O. de la Fiscalía General de la República en la Ciudad de México
Presente.

Me refiero a su oficio **FGR/SEIDO/UEIDMS/FE-F/1930/2020** del 24 de julio de la presente anualidad, dictado en la averiguación previa **PGR/SEIDO/UEIDMS/252-BIS/2016**, mediante el cual solicita al Comandante de la Guardia Nacional lo siguiente:

"...solicito a usted designe el personal suficiente a efecto de que den cumplimiento a la orden de aprehensión dictada por el Encargado del Despacho del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guerrero, dentro de la causa penal 04/2019..."

Sobre el particular, atento a lo dispuesto por los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 4, 5 y 6 de la Ley de la Guardia Nacional, 1, 18, fracción VII, inciso a), 48 y 49 fracción I del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, y de conformidad con el oficio **GN/191/2020** de fecha 02 de junio del actual, suscrito por el Comandante de la Guardia Nacional dirigido al Titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la Fiscalía General de la República, por instrucciones del Comandante de la Guardia Nacional, me permito comunicarle que para estar en posibilidad de brindar el apoyo requerido a esta Institución, la solicitud deberá estar relacionada con investigaciones de delitos de alto impacto, así como estar firmada por el subprocurador de quien dependa el Ministerio Público encargado de la investigación, en este caso por el Lic. Alfredo Higuera Bernal.

Sin otro particular, reitero a usted mi más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL DE ATENCIÓN A REQUERIMIENTOS MINISTERIALES Y JUDICIALES
LIC. JOSÉ MANUEL MURILLO CÁRDENAS

2020
LEONA VICARIO

Fuente: Respuesta del director general de Atención a Requerimientos Ministeriales y Judiciales, José Manuel Murillo Cárdenas.

En respuesta a una solicitud de información (2800100028821), la Guardia Nacional informó que cuenta con 17 elementos asignados para la ejecución de órdenes de aprehensión en la Dirección General de Inteligencia, que han colaborado en cumplimentar 13 órdenes de aprehensión. La Dirección General de Seguridad en Carreteras e Instalaciones ha participado en 74 detenciones, la Dirección General Antidrogas en tres y la Dirección de Investigación en 44, lo que hace un total de 134 órdenes de aprehensión ejecutadas de junio de 2019 a febrero de 2021, esto es un promedio de 6.7 al mes.

“El alto grado de eficiencia del FBI y todas las policías que quieras en el mundo es por su alto grado de investigación, sus técnicas científicas y tecnológicas. Aquí no tienen nada de eso. Hay gente que quiere colaborar, que se acerca, con el riesgo que ello implica y los atienden en la calle. Los escuchan y al final les dicen, ‘discúlpeme, pero no se puede hacer nada’. ¿Esa es la súper policía que nos iba a cuidar?”, dice José irónico.

Entre los cambios que sí vivió con el nuevo gobierno está su política de austeridad y la amenaza de ser desalojado de la vivienda que ocupaba en Ciudad de México, pagada por el Mecanismo de Protección a Defensores de Derechos Humanos. Le fueron retirados los escoltas, de 20 policías federales pasó a 10 y actualmente sólo un guardia nacional cuida de su integridad. También le redujeron el convoy de vehículos que lo escoltan cuando decidía ir a Chilapa, donde sigue dirigiendo el colectivo de desaparecidos “Siempre Vivos”, entre otras cosas.

“No sé ni a dónde irme. Para mí es el acabose, el tiro de gracia... Yo quisiera irme a Chilapa, pero es irme a entregar, a que me maten. Ahora estoy peor que cuando empecé. ¿Ahora para dónde le doy? Todas las instancias que tenía que recorrer las recorrí, todo lo que tenía que hacer lo hice. No quiero hacerme la víctima, más de lo que ya soy, pero estos personajes (“los Ardiillos”) están ofreciendo una recompensa, cosa que no hace el gobierno por mí. Les he pedido ofrezcan una recompensa para obtener información que ayude a la captura de estos delincuentes, pero no hacen nada. Un conocido me dijo que ofrecían un millón de pesos a quien me entregara —silencio largo e incómodo— así nos tocó vivir a nosotros”, expresa José.

La política de austeridad del nuevo gobierno también ha afectado a las familias de las víctimas. El gobierno federal desapareció 109 fideicomisos, entre ellos los que garantizaban los recursos económicos para las víctimas de los delitos de Derechos Humanos y para los defensores y periodistas.⁹ A las mujeres del colectivo “Siempre Vivos” les quitaron las despensas y los apoyos para ir a sus audiencias en la Ciudad de México, además deberán pagar la renta de las viviendas que ocupan en Chilapa.

⁹ Se trata del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI), el Registro Nacional de Víctimas (Renavi), operados por la CEAV; y el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Fondo), de Segob.

Para 2021 el dinero de estos fideicomisos fue entregado directamente a las dependencias que los operaban. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) recibió 847.7 millones de pesos, 11.7 millones de pesos menos que el año anterior.¹⁰ Y el Mecanismo de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos fue de 227.6 millones de pesos, exactamente lo mismo que en 2020. Respecto al servicio de escolta y de refugio, de enero del 2020 y enero de 2021, estos crecieron de 17 a 32, y de 30 a 33, respectivamente.¹¹

Jaime Rochín, ex titular de la CEAV, explica en entrevista para este trabajo que los beneficiarios tienen ahora que cumplir con nuevos requisitos, cómo presentar su Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Y al modificarse la ley, el presupuesto quedó sin blindaje. “Antes, por ley, se debía destinar el 0.14% del Presupuesto al FAARI, lo que representaba 500 millones de pesos al año, se usaran o no los recursos”,¹² menciona Rochín, y agrega que el problema de quitarlos de la ley es que lo deja a capricho de los vaivenes de la política, “les quita eso que irónicamente llaman seguridad o certeza presupuestaria”.

José analiza la posibilidad de aceptar el asilo que le ofrecieron en Europa, pero un debate moral lo atormenta: si se va, garantiza su vida, pero ganan la impunidad y los criminales, y las familias víctimas de Chilapa pierden a su defensor.

¹⁰ El presupuesto va a la baja por tercer año consecutivo. Héctor Molina, “Recorte para atender a víctimas”, *El Economista*, 9 de septiembre de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/Recorte-para-atender-victimas-20200909-0170.html>.

¹¹ Información proporcionada por Segob, vía correo electrónico.

¹² Jaime Rochín (ex titular de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas), entrevistado por Concepción Peralta, 9 de febrero de 2021.

1.2 Hipólito Mora, en espera de la mano dura

Ante una situación de riesgo, la víctima se paraliza, echa para atrás o ataca. Es un mecanismo de defensa inherente y distinto en cada ser humano. Hipólito Mora es de los que echa para adelante.

Cansado de la extorsión que le hacían a los productores y agricultores de limón, animó a su pueblo para levantarse en armas. El movimiento prendió y más poblados se sumaron con sus respectivas autodefensas que fueron recorriendo pueblo por pueblo hasta lograr someter a los llamados “los Caballeros Templarios”.

Meses después, irrumpió en la casa de Hipólito otro grupo de presuntos autodefensas que lo atacaron a balazos y en el tiroteo murieron once personas, incluido un hijo de Hipólito. Ambos líderes, Hipólito y “el Americano”, fueron ingresados a la cárcel y se les inició proceso penal; días después, contraviniendo la ley, fueron liberados por órdenes “superiores” y nadie fue procesado por la muerte de estas 11 víctimas mortales.¹³

Por su experiencia, Hipólito Mora fue invitado a participar en el Senado de la República en las mesas de debate, previo a la conformación de la Guardia Nacional. Su postura fue a favor de la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad, si eso ayudaba a que se cumpliera la ley. “Y fui el único al que no le reprocharon nada”,¹⁴ recuerda Mora.

El ambiente era de grandes expectativas sobre el nuevo modelo de seguridad que instauraría el nuevo gobierno, se hablaba de Justicia tradicional, de amnistía, se escuchaba a las víctimas, a los expertos dando opciones para afrontar el problema. Hipólito recuerda que “tenía altas expectativas en la Guardia Nacional. Esperaba firmeza, mano dura, que usaran la inteligencia y

¹³ “Tengo toda la evidencia para que las personas que nos atacaron se hubieran quedado 40-60 años presos, sin embargo, los dejaron libres. ¿O sea que en México ya se puede matar? ¿Ya no es delito?... los agentes del Ministerio Público me dicen ‘estamos sorprendidos de ver que no dejaron a *El Americano* y su gente en la cárcel’. Eso es lo que molesta muchísimo, lo que obliga a hacer cosas que no se tienen que hacer y que les corresponde a las autoridades”. Concepción Peralta, “‘ESTADO DE DERECHO, UNA SIMULACIÓN EN MÉXICO’: HIPÓLITO MORA”, *World Justice Project*, 13 de febrero de 2020, <http://panorama.worldjusticeproject.mx/index.php/2020/02/13/estado-de-derecho-una-simulacion-en-mexico-hipolito-mora/>.

¹⁴ Hipólito Mora (líder de las autodefensas de Tepalcaltepec, Michoacán), entrevistado por Concepción Peralta, 12 de junio de 2019 y el 2 de febrero de 2021.

fueran por las personas que están haciendo mucho daño, pero desafortunadamente estamos viendo más de lo mismo”.

Más de lo mismo es hacer operativos por las carreteras, tener presencia, “pero no sirve de mucho... te encuentras dos o tres camionetas en Apatzingán, Buenavista, Uruapan, Morelia, pero las cosas están peor, siguen la extorsión, secuestro, intimidación, asesinato, levantones”, asegura Mora.¹⁵ Para él, el problema de la violencia es de voluntad política, porque, dice, no hacen lo que la ley les manda. Si los tres niveles de gobierno se coordinaran, otro sería el resultado, pese a las incapacidades económicas y técnicas”.

Al conflicto de Michoacán se le suman las armas. Es un estado rico de muchos productores agrícolas que tienen pequeñas fortunas para pagar autodefensas, comprar armas y vehículos. — ¿Podría la Guardia Nacional entrar por los criminales, con el armamento que tienen en Michoacán? — “Yo creo que los tres niveles de gobierno están obligados a hacer su trabajo, a coordinarse y olvidarse de sus pinches partidos políticos... para eso buscaron el cargo y ahora tienen que responder a los ciudadanos”, responde Mora.

Hipólito Mora actualmente es candidato a gobernador de Michoacán por el Partido Encuentro Social y tampoco tiene soluciones inmediatas para enfrentar el problema.

—¿Cómo lo haría si pudiera? —

“Me lo voy a reservar, por si llego a ocupar un cargo público utilizarlo... Al Presidente le hace falta poner la mano más dura, que vaya por las personas que están haciendo daño. A la gente le daría mucho gusto ver que él está haciendo su trabajo”, apunta el líder autodefensa.

¹⁵ Michoacán fue el sexto país con más homicidios doloso al cierre de 2020. Redacción, “La lista negra de los 10 estados donde se registran más homicidios”, *Infobae*, 21 de enero de 2021, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/21/la-lista-negra-de-los-10-estados-donde-se-registran-mas-homicidios/>.

1.3 Tlahuelilpan, el municipio de la tragedia que nada cambió

Juan Pedro Cruz fue alcalde de Tlahuelilpan, Hidalgo, hasta septiembre de 2020. Su municipio se dio a conocer en enero de 2019 por la explosión de un ducto clandestino que dejó 137 víctimas mortales y 191 huérfanos. El gobierno federal apoyo a estas comunidades con once proyectos, como un nuevo panteón, una tortillería, una cocina económica y una tiendita.

La Guardia Nacional llegó a hacerse cargo de la seguridad con rondines en el pueblo y en las brechas que llevaban a los ductos de Petróleos Mexicanos (Pemex). El robo de combustible cayó en más del 90 por ciento, lo que fue visto como un éxito por el alcalde: “Porque cuando se deciden a hacer las cosas bien, funcionan. Si los delincuentes saben que está por ahí la Guardia Nacional y que van con todo, le miden”, asegura Cruz.¹⁶

A los mandos de la Guardia Nacional los cambiaban cada tres o cuatro meses, así el alcalde debía repetir toda la información a los nuevos oficiales. “Dimos nombres, direcciones de bodegas, hicimos recorridos por los ductos; se supone que iban a hacer su trabajo”, refiere Juan Pedro, ya como ex alcalde, un ingeniero mecánico que sospecha del contubernio entre criminales y personal de Pemex en el manejo de aquella fuga que terminó en estallido.

Este apaciguamiento, como le llama a los días de calma que vivieron posterior a la explosión, duró poco pues actualmente estas bandas reaparecieron en las comunidades, de hecho, nunca las combatieron, sólo se cambiaban de municipio. Hidalgo es hasta hoy la entidad con más tomas clandestinas del país.¹⁷ Veintisiete de sus 84 municipios están afectados por esta actividad.¹⁸

“Algo pasó y comenzaron otra vez a pasearse las camionetas (de *huachicoleros*) por las calles principales. Y los de la Guardia Nacional, de vez en vez hacen sus rondines, pero no los agarran. Decomisan camionetas, pero nunca caen las personas y eso no puede ser”, explica el ex edil. En

¹⁶ Juan Pedro Cruz (alcalde de Tlahuelilpan, Hidalgo), entrevistado por Concepción Peralta, mayo de 2019 y el 4 de febrero de 2020.

¹⁷ Daniela Loredo, “Repunta huachicoleo en los ductos de Pemex”, *Energy 21*, 7 de enero de 2021, <http://energy21.com.mx/petroleo-y-gas/2021/01/07/repunta-huachicoleo-en-los-ductos-de-pemex>.

¹⁸ Concepción Ocadiz, “Cuauhtepic el municipio más huachicolero de Hidalgo”, *El Sol de Hidalgo*, 21 de diciembre de 2020, <https://www.elsoldehidalgo.com.mx/local/cuauhtepic-el-municipio-mas-huachicolero-de-hidalgo-6158792.html>.

su visión, todo pasa por la corrupción y la colusión entre bandas y servidores públicos, incluidos los mandos de la Guardia Nacional: “Cuando tocaba un mando con valores y ética se reducían las cosas, después llegaba otro y volvía a recaer (el robo de combustible). La estrategia dio resultados poco más de un año, después no sé que cambió, porque a nosotros como presidentes municipales no nos informan”.

El despliegue de la Guardia Nacional en ese estado y su intervención por especialidades podrían explicar, en parte, los resultados en Tlahuelilpan, pues ésta llegó a Hidalgo con miles de elementos, pero muy poca inteligencia, investigación y especialidad científica. En julio de 2019 contaba con 1608 elementos y con 1919 para diciembre de 2020; en el mes de la tragedia —enero de 2019—llegaron a Hidalgo 110 elementos del área de Inteligencia, que fueron disminuyendo hasta quedar sólo dos en diciembre de 2020. Lo mismo sucedió con el personal de la Dirección General Científica y la Dirección General Antidrogas, que pasaron de nueve a cero y de 16 a cero elementos para diciembre de 2020. Por su parte, la Dirección General de Investigación llegó a tener 21 elementos a inicios de 2020, pero para finales del año quedaban sólo once.¹⁹

—¿Por qué pensar que sería diferente con la Guardia Nacional—

“Por las expectativas y la difusión que se le dio. Era la herramienta que necesitaba el Presidente y levantó muchas expectativas, como lo fue él antes de llegar a la Presidencia, y que chasco nos hemos llevado”, responde el exalcalde.

Tlahuelilpan mantuvo el mismo número de policías municipales que tenía desde 2016, cuarenta elementos repartidos en dos turnos de 24 horas. No reforzaron sus instituciones locales, sólo la Cruz Roja les obsequió una ambulancia y el gobierno del estado un carro cisterna.

Juan Pedro presentó al gobierno federal varios proyectos de desarrollo económico, viables por ser una zona prehispánica, con atractivos de pueblo mágico, entregó los proyectos para un museo de la bruja —a las brujas en tiempo de los toltecas les denominaban *Tlahuelpuchis*, de ahí el nombre Tlahuelilpan, explica Cruz—; el museo de los dioses prehispánicos —porque en la

¹⁹ Respuesta a la solicitud de información 2800100028821.

cima del cerro aún existen vestigios arqueológicos de una cultura más antigua que los Toltecas—; una réplica de “la Cucaracha” —el tren que en los años 20 pasaba por aquí—; un pueblo sustentable en Muntepec —con el mayor número de adultos mayores analfabetas, pero que son artesanos y cocineras—; un campo de ecoturismo con la tirolesa más grandes del mundo y una planta generadora hidroeléctrica —tenemos un salto de mil metros que puede generar un Mega y con eso ahorro 600 mil pesos de alumbrado público—.

Ninguno de sus proyectos vio la luz, “y eso que el Presidente dijo que la tragedia de Tlahuelilpan era la experiencia que más le había dolido”, reclama Cruz, quien abandonó las filas del Partido del Trabajo (PT) y de Morena y hoy es candidato a diputado local con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En cambio, dice, fueron incluidos en el Programa de Mejoramiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu) para 50 municipios y les aprobaron 40 millones de pesos en canchas, biblioteca y un parque infantil. “Me estás sembrando tienditas en el desierto, regalando el dinero a lo puritito baboso”, dijo Cruz a la jefa de los Servidores de la Nación.

En su percepción, ni el gobierno federal, ni su delegado estatal, se han interesado por conocer a las comunidades de Tlahuelilpan y sacarlas del retraso. La inseguridad y la corrupción sólo es la consecuencia en un municipio de 19 mil habitantes —más siete mil personas de paso, ya que cuentan con una universidad— sin opciones de empleo, ni siquiera en el campo, porque de diez personas, sólo una posee tierras. En 2017, el Programa Oportunidades tenía 131 beneficiarios registrados.

“Me senté con la Secretaría de Hacienda y me dijeron ‘no hay dinero’. A la secretaria (Rocío) Nahle le pedí que nos condonara el pago de la luz y me dijo ‘me comunico contigo’. Yo llamaría a este gobierno, el del *Son de la Negra*: A todo dicen que sí, pero nunca dicen cuándo”, concluye Pedro.

CAPÍTULO II

Lo que se aprobó

2.1 Los daños de la militarización

El nuevo gobierno federal tomó tres decisiones relevantes en materia de seguridad: Eliminar a la Policía Federal, crear a la Guardia Nacional y mantener al Ejército en las calles.

López Obrador repitió la costumbre de sus antecesores, de crear su propia policía, como hicieron Ernesto Zedillo, que creó la Policía Federal Preventiva (PFP), Vicente Fox, con la Agencia Federal de Investigación (AFI), —que se dijo sería investigadora, basada en métodos y procedimientos científicos—, Felipe Calderón, con la Policía Federal (PF), y Enrique Peña Nieto, con la Gendarmería; aunque no todos se deshicieron de la policía anterior, Fox conservó a la PFP y Peña Nieto a la PF.²⁰

Cuando Felipe Calderón llegó a la Presidencia —cuestionado seriamente en su triunfo por su contrincante López Obrador— en su primer discurso se refirió a la seguridad. No será una tarea rápida ni fácil, costará mucho dinero y vidas humanas, dijo. Diez días después, envió las primeras tropas a Michoacán (6,500 efectivos) y luego Chihuahua y Tamaulipas.²¹ En total desplegó a 45 mil elementos para apoyar a las autoridades municipales y estatales a recuperar el territorio.²² Sin embargo, la evidencia muestra que entre 2006 y 2007 se tenía la menor tasa de homicidios dolosos, según datos de Inegi,²³ 5 mil 169 y 4 mil 428, respectivamente. Los tiempos

²⁰ “Durante el gobierno de Peña Nieto se depuró a más de 8 mil elementos de la PF, por lo que al final de sexenio su cuerpo seguía siendo de 39 mil efectivos; pero fue en esta administración cuando inició su desmantelamiento, en 2013 se recortó su presupuesto, no se incrementó personal, hubo cero recursos... su apuesta fue al cambio de Sistema de Justicia Penal”. Ivonne Olvera, ex directora de Quejas del Órgano Interno de Control y ex directora de Mejora de la Gestión en la Policía Federal, entrevistada por Concepción Peralta, septiembre 24, 2019.

²¹ Agencia Reforma, “La guerra contra el narco en México, costosa, cara y mortal”, *Chicago Tribune*, 12 de diciembre de 2016, <https://www.chicagotribune.com/hoy/ct-hoy-8766718-la-guerra-contra-el-narco-en-mexico-cos-tosa-cara-y-mortal-story.html>.

²² Redacción, “Oficial, más de 22 mil 700 muertos por violencia”, *El Universal*, 13 de abril de 2010, <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/672485.html>.

²³ Según datos del INEGI, en 2006 se cometieron 5 mil 169 homicidios dolosos y en 2007, 4 mil 428. Y a partir de entonces inició una tendencia alcista que no para. INEGI, “DATOS PRELIMINARES REVELAN QUE DE ENERO A JUNIO DE 2019 SE REGISTRARON 17 198 HOMICIDIOS”, Comunicado de prensa Núm. 024/20, 28 de enero de 2020, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSociodemo/DefunHomicidio.pdf>.

revelan que no hubo tiempo para que Calderón tomara una decisión de esa magnitud con base a análisis serios sobre la criminalidad y delincuencia.²⁴

Para 2009, Calderón creó la Policía Federal, que llegó a tener siete divisiones (Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas, Fuerzas Federales y Gendarmería), una Unidad de Asuntos Internos; 20 coordinaciones; 66 direcciones generales; seis direcciones generales, en auxilio a la División de Seguridad Regional y 32 coordinaciones estatales, según el último organigrama de la institución publicado en el DOF, con la que logró un descenso de 3.7% de los delitos federales —que incluye delitos contra la Salud—, a costa de enormes daños por la violencia, una sensación generalizada de inseguridad entre la población,²⁵ y un presupuesto para la seguridad de un billón de pesos en seis años.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se mantuvo la política de enviar a los militares a las calles a combatir a las organizaciones criminales, se dejó de invertir en la Policía Federal y se apostó por el Nuevo Sistema de Justicia Penal, al que se le destinaron gran cantidad de recursos —muchos provenientes de Estados Unidos— para la creación de infraestructura y la capacitación del personal del sistema judicial.²⁶ Para 2014 se observó una baja en el número de homicidios. El especialista Eduardo Guerrero asegura que se debió, en gran medida, a dos operaciones en el noroeste del país: Lince Norte y Escorpión, que no solo involucró un gran número de

²⁴ El académico Salvador González Andrade expone tres problemas para hacer análisis del fenómeno de la delincuencia y la inseguridad: *información, medición y percepción*. En 2014 exponía: Mucho de lo que sabemos viene de otros países o son especulaciones, en México los estudios relevantes apenas inician; casi todas las agencias de seguridad pública que recogen datos carecen de credibilidad y sus datos son poco confiables, y en la medición se emplean tasas reales del crimen frente a “percepciones”, que son dos indicadores distintos. Salvador González, “Criminalidad y crecimiento económico regional en México”, *Frontera Norte* 26 no.51 (ene./jun. 2014), http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722014000100004.

²⁵ En el mismo estudio de González Andrade se estima que la “guerra contra el narcotráfico” costó 60 mil 420 vidas humanas y por cada muerto hubo nueve personas heridas, lo que suma más de medio millón de víctimas en el sexenio de Calderón; mientras que los delitos federales, 40% fueron contra la Salud, de los cuales 75% eran por consumo y posesión, y sólo 0.2% por tráfico.

²⁶ De 2008 a 2016, la Unidad responsable para la implementación del Sistema de Justicia Penal había ejercido 5 mil 311 millones de pesos. En Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y Cámara de Diputados, “Recursos Públicos Asignados al Sistema de Justicia Penal Acusatorio”, nota Informativa notacefp / 014 / 2016, 23 de junio de 2016, <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/junio/notacefp0142016.pdf>.

soldados, sino que generaron inteligencia y no tuvieron por objetivo la captura de líderes criminales.²⁷ Sin embargo, ese mismo año vino la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y todo se descontroló para ese gobierno, refiere Guerrero.

Casi a finales del sexenio, el gobierno federal intentó regular la incursión de los militares en labores de seguridad pública a través de la Ley de Seguridad Interior (LSI). Morena votó en contra, pero el voto mayoritario del PRI y sus aliados (Partido Verde, Encuentro Social, Nueva Alianza y el voto dividido del PAN) la hicieron posible en el Congreso de la Unión.

La LSI fue impugnada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)²⁸ y en noviembre de 2018, un mes antes de que iniciara el nuevo gobierno, fue declarada inconstitucional. Intentar hacer pasar a la seguridad interior como si no fuera seguridad pública es un fraude a la Constitución, consideró entonces el ministro Arturo Zaldívar, hoy presidente de la Corte.

El fallo en contra en la Suprema Corte fue una victoria para académicos, investigadores, defensores de Derechos Humanos y otros activistas que por años hicieron visibles los riesgos y los daños que ocasiona la militarización de la seguridad pública. Desde la agrupación Seguridad sin Guerra pidieron legislar con evidencia y acercaron a los diputados y senadores los estudios que demostraban cómo la incursión de las fuerzas armadas recrudeció la violencia y originó más muertos que cuando no estaban.

En agosto de 2018 —adelantándose al fallo de la Corte que se perfilaba en contra— el Presidente electo declaró que los militares no saldrían de inmediato de las labores de seguridad porque regresarlos a los cuarteles en esas condiciones de violencia sería un acto de irresponsabilidad. Ese año se registraron más de 29 mil homicidios dolosos.

²⁷ Eduardo Guerrero y Roberto Valladares, “Pacificación Inconclusa”, *Nexos*, 1 de mayo de 2020, <https://www.nexos.com.mx/?p=47933>.

²⁸ Varias instancias pidieron a la Suprema Corte su anulación por inconstitucional y por invadir facultades, entre éstas, el estado de Chihuahua, la CNDH y el INAI, algunos municipios, comisiones estatales de Derechos Humanos y minorías parlamentarias.

El debate en contra de la LSI permitió a los especialistas difundir las evidencias sobre el fracaso de militarizar la seguridad pública y las consecuencias del uso de la fuerza militar entre la población, con las evidencias empíricas que se tenían hasta entonces lograron realizar diversos estudios que hoy son los referentes para la investigación en este tema:

1. José Merino, investigador del CIDE, logró establecer una relación entre los homicidios y los operativos. Cruzando tres bases de datos, se mostró como en los estados donde se realizaron operativos conjuntos con participación castrense la tasa de homicidios aumentó dramáticamente.²⁹ Michoacán (2006); Guerrero y Baja California (2007); Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua (abril 2008); Sinaloa y Durango (mayo 2008).
2. Laura Atuesta mostró como el número de homicidios a nivel municipal se incrementó en 9% por enfrentamientos entre fuerzas públicas y presuntos delincuentes.³⁰ La relación se estableció con una base de datos que fue entregada de manera anónima al CIDE, con información sobre cada enfrentamiento, agresión y ejecución. (Base CIDE-PPD).
3. Catalina Pérez, Carlos Silva y Rodrigo Gutiérrez hallaron indicadores sobre el uso de fuerza inusualmente altos. De acuerdo con un análisis del CIDE (2011), en los enfrentamientos en los que participó la Policía Federal fallecieron 2.6 presuntos delincuentes por cada herido, mientras que para el Ejército o la Marina los muertos por cada herido se elevaron a 9.1 y 17.3 respectivamente.³¹
4. Los mismos investigadores hallaron que el índice de letalidad del Ejército creció desde 2008 (3.4) hasta 2011 (19.5); luego descendió, pero continuó con valores elevados: 2012 (16.1); 2013 (11.8) y 2014 (7.3).³²
5. Alejandro Madrazo, Jorge Romero y Rebeca Calzada mostraron cómo en los operativos donde participó el Ejército, el “90% de los muertos ocurrieron en combates sin heridos.

²⁹ José Merino, “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, *Nexos*, 1 de junio de 2011, <https://www.nexos.com.mx/?p=14319>.

³⁰ Laura Atuesta, “Las cuentas de la militarización”, *Nexos*, 1 de marzo de 2017, www.nexos.com.mx/?p=31552.

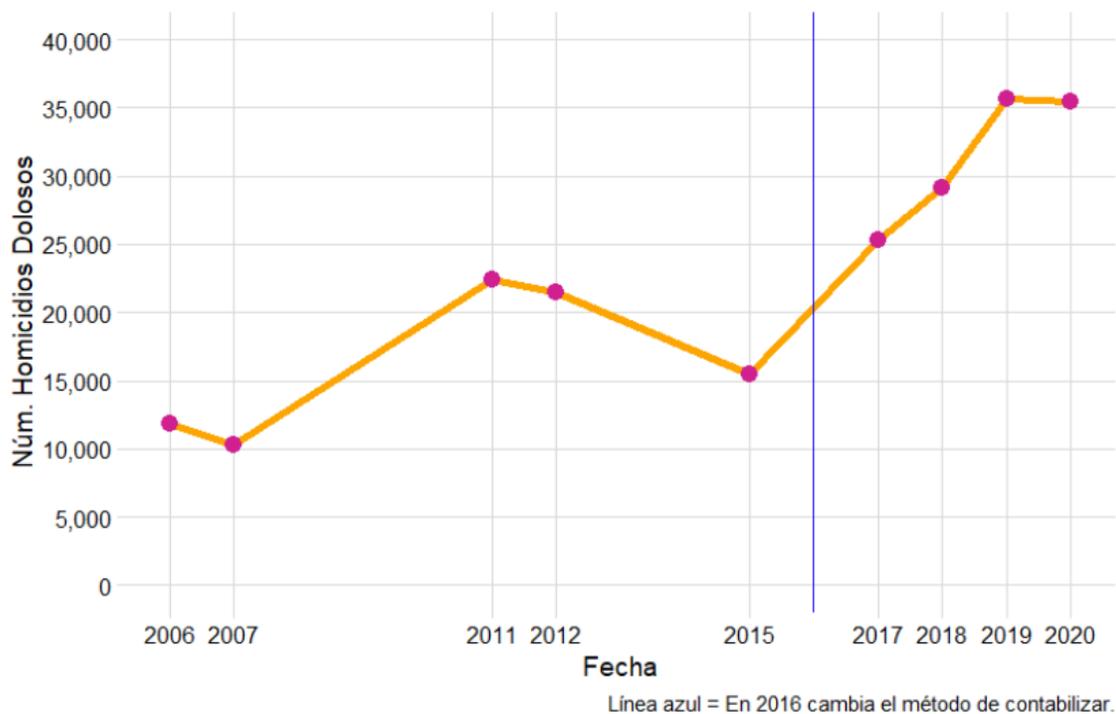
³¹ Catalina Pérez, Carlos Silva y Rodrigo Gutiérrez, “Índice letal: Los operativos y los muertos”, *Nexos*, 1 de noviembre de 2011, <https://www.nexos.com.mx/?p=14555>.

³² Catalina Pérez y Rodrigo Gutiérrez, “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, *Nexos*, 1 de julio de 2015, <https://www.nexos.com.mx/?p=25468>.

Se trataría de eventos con letalidad perfecta, donde sólo hubo muertos y ningún herido” (2017).³³

6. El Centro Prodh documentó un crecimiento exponencial de violaciones a los Derechos Humanos. Entre 2007 y 2017 se dirigieron 130 recomendaciones a las Fuerzas Armadas por 145 hechos de graves de violaciones (Ejecución arbitraria, uso ilegal de la fuerza, tortura y desaparición forzada); 96 recomendaciones a la Sedena y 34 a Semar. Si entre 2000-2006 se presentaban mil 135 quejas contra las Fuerzas Armadas y se emitieron 11 recomendaciones, de 2007-2017 se presentaron 10 mil 751 quejas y 146 recomendaciones.³⁴ Tlatlaya, Apatzingán y Tanhuato son sólo la punta del *iceberg* del mundo de violaciones en que se mueve el Ejército.
7. Por último, está el crecimiento de los homicidios como el legado de una década de un modelo fallido de seguridad.

Figura 2: Número de Homicidios Dolosos por año



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP (2006-2017) e INEGI (2018-2020).

³³ Alejandro Madrazo, Jorge Romero, y Rebeca Calzada, “Los combates: La ‘guerra contra las drogas’ de Felipe Calderón”, *Nexos*, 1 de abril de 2017, <https://www.nexos.com.mx/?p=31818#ftn4>.

³⁴ *Perpetuar el Fallido Modelo de Seguridad: La aprobación de la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de Políticas de Seguridad en México contrarias a los Derechos Humanos*, 2da ed. (México: Centro Pro DH, abril de 2018), <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/InformeSegFallida2da.pdf>.

En el Plan Nacional de Paz y Seguridad del actual gobierno la palabra militarización no existe, aparece militar y militares en ocho y nueve ocasiones, se refiere a ellos como “instituciones castrenses” y en vez de permanencia o continuidad de los militares dice “reformación de las Fuerzas Armadas”. Al abordar los efectos negativos de la militarización usa “políticas de persecución”, “estrategia policial y belicista” y “corporaciones de seguridad policiales y militares”.

En el mismo documento, López Obrador sancionó moralmente a los mandos civiles y exculpó a los militares de los malos resultados: “Si el Ejército y la Marina han experimentado desgaste y pérdida de confianza entre algunos sectores de la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil de participar en acciones represivas o en funciones policiales para las cuales estas instituciones no han sido facultadas ni capacitadas”.³⁵

Su estrategia nacional consistió en ocho puntos transversales, aquí resumidos:

Figura 3: PP del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2019-2024

PLAN NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD POLÍTICA PÚBLICA 2018-2024	
1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia	<ul style="list-style-type: none"> -Tipificar la corrupción como delito grave y sin libertad bajo fianza -Proponer la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés -Prohibir las adjudicaciones directas -Investigar y clausurar las empresas fantasma -Fortalecer mecanismos fiscalizadores como SFP y ASF -Funcionalizar la Unidad de Inteligencia Financiera

³⁵ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2014, Anexo* (Presidencia de la República, 2018), https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf.

<p>2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Jóvenes Construyendo el Futuro -Creación de Escuelas Universitarias -Pensión Universal para Adultos Mayores -Cobertura universal de salud para todos -Reforestación -Modernización y ampliación de red carretera -Zona Especial de la Frontera Norte -Tren Maya y Corredor Transístmico
<p>3. Pleno respeto y promoción de los derechos humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Tipificar a delitos incumplimientos de recomendaciones de las comisiones, CNDH y estatales -Incorporar conocimiento de DDHH en formación de policías y militares -Difundir cultura de DDHH en planes de estudio e instrumentos publicitarios -Libertad a personas en prisión por motivaciones políticas
<p>4. Regeneración ética de la sociedad</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Constitución Moral -Regeneración ética -Ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades y el derecho
<p>5. Reformular el combate a las drogas</p>	<p>El Estado renuncia a combatir las adicciones mediante la persecución de sustancias</p> <ul style="list-style-type: none"> -Mantener bajo control a quienes las padecen mediante seguimiento clínico -Reorientar los recursos destinados a combatir el trasiego de la droga y aplicarlos en programas de reinserción y desintoxicación
<p>6. Empezar la construcción de la paz</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Proceso de pacificación con las organizaciones delictivas -Adoptar modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas -Leyes especiales para poner fin a las confrontaciones armadas -Posibilitar el desarme y la entrega de los infractores -Ofrecer reducciones de penas y amnistías -Consejo para la Construcción de la Paz: tres personas de instituciones públicas y tres de la sociedad

7. Recuperación y dignificación de las cárceles	<ul style="list-style-type: none"> -Recuperar el control de los penales, quitárselo a las mafias -Combatir la corrupción de las autoridades carcelarias -Régimen de respeto a los derechos de los internos -Separar a los imputados de los sentenciados -Garantizar que la cárcel no sea un doble castigo para las mujeres -Dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación -Acatamiento a las resoluciones emitidas por la CNDH
8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz	<ul style="list-style-type: none"> -Repensar la Seguridad Nacional -Reorientar a las Fuerzas Armadas, con un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional -Creación de la Guardia Nacional -Coordinaciones nacional, estatales y regionales -Lineamientos de operación

Fuente: Presidencia de la República, *Plan Nacional de Paz y Seguridad*.

En el último punto, referente a los lineamientos de operación, estableció que “la Secretaría de Seguridad Ciudadana tendrá las funciones de coordinar al gabinete de Seguridad, planificar las políticas públicas de seguridad y paz... Y la Secretaría de la Defensa Nacional asumiría el mando operativo de la Guardia Nacional”.³⁶

2.2 Votación unánime para una Policía Civil

Cuando la iniciativa de la Guardia Nacional fue presentada a la Cámara de Diputados, en noviembre de 2018, el Presidente propuso que ésta fuera encabezada por militares a través de un Consejo de Estado Mayor, con las cabezas de las corporaciones que la integrarían.

Al tratarse de una reforma constitucional Morena requería sumar a la minoría, la cual se manifestó en contra de este mandato militar. La mayoría en la Cámara de Diputados modificó la propuesta y aprobaron una policía de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC), a cargo de un civil y con una Coordinación Operativa Interinstitucional, representada por Sedena, Semar y la Policía Federal. Estos

³⁶ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Paz y Seguridad*.

cambios molestaron mucho a López Obrador: "Yo sí necesito del apoyo del Ejército, porque tienen disciplina y profesionalismo y son 226.000 elementos, y es la institución que más infraestructura tiene en el país... no me voy a dejar, soy perseverante. No voy a echarme para atrás".³⁷

En la Cámara de Diputados se contó con los votos de los partidos afines, 362 a favor, 119 en contra y 4 abstenciones.³⁸ En el Senado se logró la unanimidad: "Guardia Civil. Sí se pudo", decía el cartel de la senadora panista Xóchitl Gálvez; "Lo logramos. Morena", se leía en el de Ricardo Monreal.³⁹

A su regreso a la Cámara de Diputados, la iniciativa fue aprobada por 463 votos a favor y el aplauso de todos los partidos. Sólo una legisladora rompió la unanimidad, la diputada independiente Ana Lucía Riojas Martínez, quien votó en contra porque el Presidente contaría con cinco años más para seguir usando a las fuerzas armadas, el titular de la Guardia Nacional podía ser un militar y no existía un plan para el regreso de los militares a los cuarteles, entre otras irregularidades. "A las víctimas de la guerra y la violencia las ignoraron, les negaron la voz, las utilizaron en el periodo de transición. Sus foros *Escucha* terminaron siendo foros de oídos sordos. No tuvieron participación alguna en la construcción del dictamen",⁴⁰ reclamó la diputada en tribuna.

En los estados, los congresos locales se apuraron y, en seis días, 18 de estos aprobaron la ley, cumpliendo el requisito legal para ser promulgada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), lo que ocurrió el 26 de marzo de 2019, esto fue solo cuatro meses después de presentada la iniciativa. Los gobernadores también expresaron su beneplácito a favor de la creación de la Guardia Nacional.

³⁷ Andrea Rincón, "México: Senado aprueba por unanimidad la creación de la Guardia Nacional", *France 24*, 22 de febrero de 2019, <https://www.france24.com/es/20190222-mexico-senado-guardia-nacional-lopez>.

³⁸ Cámara de Diputados, "Turna Cámara de Diputados al Senado dictamen que crea la Guardia Nacional, luego de ser aprobado en lo general y en lo particular", Boletín n. 0893, 16 de enero de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2019/Enero/16/0893-Turna-Camara-de-Diputados-al-Senado-dictamen-que-crea-la-Guardia-Nacional-luego-de-ser-aprobado-en-lo-general-y-en-lo-particular>.

³⁹ Redacción, "El Senado aprueba por unanimidad la creación de la Guardia Nacional con mando civil", *Animal Político*, 21 de febrero de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/02/guardia-nacional-caracter-civil-senado/>.

⁴⁰ Alejandra Canchola, "¿De quién fue el voto en contra de la Guardia Nacional?", *El Universal*, 28 de febrero de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/de-quien-fue-el-voto-en-contra-de-la-guardia-nacional>.

Tres meses después, la Guardia Nacional ya tenía leyes, reglamento y el presupuesto correspondiente:

- Ley Nacional de La Guardia Civil, con 14 artículo transitorios.
- Ley Nacional Sobre Uso De Fuerza, que regula el uso de la fuerza para todas las instituciones que realizan labores de seguridad pública.
- Ley Nacional de Registro de Detenciones, que obliga a toda autoridad a registrar de inmediato las detenciones.⁴¹
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la que reformaron, adicionaron y derogaron varios artículos.
- Reglamento de la Ley De La Guardia Nacional, con 260 artículos.

La reforma constitucional fue para crear una Guardia Nacional civil, una nueva policía civil, no para lo que vendría después en las leyes secundarias que —como dijo la diputada Riojas— permitieron la permanencia del Ejército en labores de la Seguridad Pública, y las normas homologadas al ámbito de la Fuerza Armada permanente para la Guardia Nacional.⁴²

2.3 Las Guardias Nacionales en el mundo

La idea de una Guardia Nacional no era mal vista por la oposición ni por los especialistas en materia de seguridad, el ejemplo internacional hablaba de una policía táctica, altamente calificada y profesional en el manejo y uso de la fuerza. En el país había voces que pedían fortalecer a la Policía Federal, pero el Presidente ya había decidido que arrancaría de cero con una Guardia Nacional parecida, dijo, a la española y a la francesa.

⁴¹ A la fecha, la página electrónica funciona sólo para búsquedas personales, no como herramienta de política pública.

⁴² En su artículo cuarto transitorio se establece que la Ley de la GN contendrá lo relativo a la estructura, jerarquía, regímenes de disciplina, ascensos, educación, capacitación y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse a las disposiciones aplicables en el ámbito de la FAP. El sexto transitorio establece que para la conformación y funcionamiento de la GN, Sedena y Marina participarán para el establecimiento de su estructura jerárquica, regímenes de disciplina y cumplimiento de responsabilidades y tareas, así como para la instrumentación de normas, que podrán estar homologadas a las disposiciones aplicables en el ámbito de la FAP.

Este cuerpo de fuerza existe en varios países del mundo, funcionan parecido a las fuerzas armadas, con pelotones, compañías, agrupamientos, divisiones y cuarteles propios, son unas fuerzas intermedias entre éstas y las policías civiles. Existe en Estados Unidos, Francia, España, Alemania, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colombia, Chile, por mencionar algunas. En Venezuela y Colombia, por ejemplo, dependen del Ministerio de Defensa.

En su artículo *La Guardia Nacional: Lecciones del extranjero*, el investigador Athanasios Hristoulas refiere cuatro modelos de guardia nacional vigentes en el mundo, como una institución de seguridad pública e interior a nivel federal. “Lo que es peculiar en el caso de México es cómo se está pensando implementar: mezclando un poco de todo”, advertía en 2019.⁴³

Figura 4: Modelos de GN vigentes en el mundo

MODELO	PAÍS	RESPONSABILIDAD	PREPARACIÓN
Policía federal débil y estados fuertes	Federal Bureau of Investigation (FBI) Estados Unidos	Apoyan a autoridades locales cuando no tienen los recursos. Entra en operación cuando hay problemas de jurisdicción entre estados. Los estados no quieren la intervención de la Federación lo que les estimula a ser fuertes.	En el FBI trabajan cerca de 14 mil agentes especiales (280 por estado) lo que demuestra que no es necesario una institución de enormes dimensiones, sino bien entrenada. Recluta a elementos con licenciatura y capacidad de investigación sobresaliente.
Híbrido	Real Policía Montada de Canadá (RCMP)	Existen policías para las áreas urbanas y la Montada para poblaciones pequeñas. En Manitoba y Alberta hay comunidades sin recursos para tener su propia policía por lo que el gobierno federal otorga la seguridad y se encarga de hacer cumplir las leyes federales.	No exige licenciatura a sus miembros, pero sí mucha madurez. Sus agentes ya han trabajado en otras agencias policiales por un largo período. Tienen separadas las unidades de inteligencia de la Policía. El Servicio de Inteligencia se encarga de labores de inteligencia nacional, antiterrorismo y combate a ciberataques, esta las policías.

⁴³ México tiene dos particularidades: es un Estado federal, pero muy centralizado, a diferencia de Estados Unidos, y tiene una importante presencia del crimen organizado, lo que le asemeja a Colombia, pero en todos los países, esta fuerza tienen un carácter policiaco, nunca militar, resume el autor. Athanasios Hristoulas, “La Guardia Nacional: lecciones del extranjero”, *Este País*, 8 de febrero de 2019, <https://estepais.com/impreso/la-guardia-nacional-lecciones-del-extranjero/>.

Policía Federal fuerte con mando civil	Policía Griega; Policía Nacional de Francia; Cuerpo Nacional de Policía de España	Las policías locales tienen tareas limitadas y la policía federal tiene una gran capacidad de control.	*Fue el modelo que el Presidente refirió para replicar el caso mexicano.
Militares al mando del cuerpo policial.	Carabineros de Italia Policía Nacional de Colombia	Combinan capacidad táctica con la de investigación. Leyes claras no dan paso a confusiones sobre las facultades de cada corporación. Depende del Ministerio de Defensa, pero son dos instituciones diferentes. Contexto similar al de México por narcotráfico.	Está diferenciada del Ejército, con una separación perfectamente delimitada: se puede ser parte del Ejército o de la policía, pero son trayectorias completamente distintas. Tiene un esquema de siete escuelas especializadas de capacitación, para oficiales, investigación y contacto civil, entre otras.

Fuente: Hristoulas, “La Guardia Nacional: lecciones del extranjero”, *Este País*.

A diferencia de las anteriores, la Guardia Nacional de Estados Unidos es un cuerpo de reserva militar, constituido por voluntarios y tiene alcance estatal y federal, que puede ser operada por los gobernadores de cada uno de los 50 estados y la Federación, para crisis, estados de emergencia, episodios de desorden civil o insurrecciones, como lo vimos el 11 de septiembre de 2001, durante los ataques terroristas, en las protestas del movimiento *Black Lives Matter* o el asalto al Capitolio, el pasado enero. Son militares de tiempo parcial que se alistan de manera voluntaria por un mínimo de ocho años y pueden mantener un trabajo civil. Componen un cuerpo de 450 mil 100 efectivos.⁴⁴

Desde las Fuerzas Armadas, el capitán de Fragata Alan Ruiz Moreno publicó en 2018 el *Análisis sobre la Guardia Nacional en México*, en donde establece dos modelos de policías en el mundo, uno civil y otro militarizado.

⁴⁴ “¿Qué es la Guardia Nacional de Estados Unidos?”, *El Orden Mundial*, 19 de enero de 2021, <https://elordenmundial.com/que-es-la-guardia-nacional-de-estados-unidos/>.

Figura 5: Modelos policiales en el mundo



Tabla 4 Modelos policiales en el mundo

Categorías	Civil	Militarizado
Naturaleza	Civil	Militar o Fuerza de Seguridad
Ambito territorial	Municipal / Local	Nacional
Estructura organizacional	Horizontal	Vertical
Procesos de decisión	Descentralizados	Centralizados
Vinculación con poder político	Débil	Estrecho
Procedimientos / Actuación	Preventivo / Disuasivo	Represivo / Reactivo
Prestación de la función	Sin armas / Armas cortas	Armas de alto poder de fuego y letalidad
Predominio de funciones	Resolución conflictos / Información	Gubernativas / Inteligencia
Prioridad de funciones a	Ciudadanos	Estado
Apoyo social	Fuerte	Débil

Fuente: Adaptación de Ballbé por Moloensnik (2016).

Fuente: Ruíz, “Sobre la Guardia Nacional en México”.

El modelo civil, explica Ruiz, proviene de Inglaterra (Scotland Yard), en tanto el militarizado es de Francia (Gendarmerie Nationale, 1791), emulado después por Italia (Los Carabinieri, 1814) y España (la Guardia Civil, 1844). México, asegura Ruiz, ha preferido el sistema inglés, sin embargo, no ha dado resultados favorables debido a la debilidad y falta de modelo claro.⁴⁵

Según los modelos de Hristoulas, la Guardia Nacional mexicana entraría en el modelo de Policía Federal fuerte con mando civil, pero falla en esto último, por sus cabezas militares. En el modelo de Moloensnick, nuestra GN tiene más similitudes con el modelo militarizado, aunque posee dos características importantes que caen en el modelo civil: Actuación-disuasiva, que son los rondines y el patrullajes que, de acuerdo con Díaz, son preventivos y buscan inhibir las actividades criminales, y apoyo social-fuerte, ya que el índice de confianza de la encuestadora Mitofsky, la coloca en el tercer sitio mejor calificada dentro de las instituciones públicas, sólo por debajo del Ejército y las universidades.⁴⁶

⁴⁵ Alan Ruíz, “Sobre la Guardia Nacional en México”, Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, TI 02/18, 1 de marzo de 2018, https://seguridadydefensa.mx/wp-content/uploads/2018/03/ti_02-18.pdf.

⁴⁶ MITOFSKY, “RANKING CONFIANZA EN INSTITUCIONES [MÉXICO 2020]”, *México Opina* (blog), 10 diciembre 2020, <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1407-confianza-2020>.

Conviene revivir aquí la funcionalidad y naturaleza de las guardias nacionales porque, como se desprende de las fechas de su creación, el camino hacia una policía profesional es un trabajo de siglos, de acumular experiencia y actualizarse constantemente. Sin embargo, en México, eliminamos a la Policía Federal, perdiendo con ello a la primera y única policía nacional que teníamos,⁴⁷ junto con su experiencia técnica y operativa, que empezó a profesionalizarse en 1997, cuando se creó el primer reglamento que incorporaba evaluaciones médicas, físicas, toxicológicas y de polígrafo.⁴⁸ Aunque las dos últimas quedaron cuestionadas al paso del tiempo.

Para ingresar a la Policía Federal se requería licenciatura, y quienes provenían de otras policías, como la PFP o de Caminos, pudieron cursar el nivel superior o especializarse dentro de la institución porque ésta contaba con el aval de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para impartir las carreras de Técnico Superior Universitario en Ciencias Policiales, la licenciatura en Ciencias Policiales y la maestría en Seguridad Hemisférica, además de seis especialidades: Artefactos Explosivos, Investigación Policial, Narcotráfico, Lavado de Dinero, Poligrafía y Terrorismo. Ahora, a los elementos de la Guardia Nacional sólo se les pide secundaria, con un excelente estado de salud físico-mental, pero aún así se dificulta su reclutamiento.⁴⁹

⁴⁷ En su libro *La ley de la Guardia Nacional* (2019), Ivonne Olvera ubica a la primera policía federal en 1928, con la creación del Primer Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Policía Federal de Caminos. En 1939 el presidente Lázaro Cárdenas decreta su militarización y pasa a formar parte del Ejército Nacional como una milicia auxiliar. Para 1972 se convierte en la Dirección General de Autotransporte Federal y en 1989 en la Dirección General de la Policía Federal de Caminos y Puertos.

⁴⁸ Nosotros iniciamos los operativos sorpresa, nos llamaban sin previo aviso y hasta el último momento nos enterábamos a que estado íbamos. Fue el inicio del antidoping, refiere Ivonne Olvera en entrevista sobre su experiencia en esos operativos.

⁴⁹ Sólo uno de 10 aspirantes logra ingresar, de acuerdo con los datos proporcionados por la GN a finales de 2019. Concepción Peralta, “Empleo seguro y un sueldo mayor, los motivos de cientos de jóvenes para ser guardia nacional”, *Animal Político*, 27 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/empleo-seguro-sueldo-jovenes-guardia-nacional/>.

CAPÍTULO III

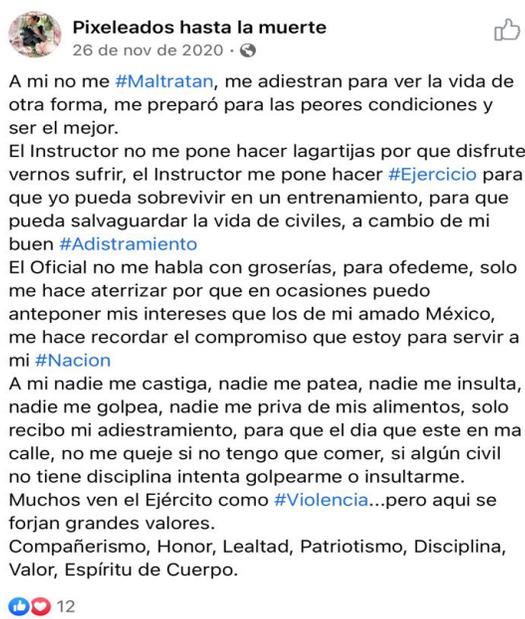
Lo que tenemos

3.1 Militares como policías, error de origen

La mayoría aguanta diez segundos antes de sentir que se asfixia y vomita por los efectos del gas lacrimógeno. Gasear a los soldados, insultarlos, dejarlos sin comer, someterlos a rutinas de ejercicio agotador es parte del entrenamiento profesional que recibe un soldado para fortalecer su resistencia física y mental, para que cuando enfrente situaciones de alto riesgo y estrés sepa controlar la presión, dominar su mente y no ser el primero en disparar.

En teoría, este entrenamiento debe ser secreto, pero infinidad de soldados lo comparten en internet. En *Pixeledos hasta la muerte* es posible ver cómo justifican e incluso honrar lo que a ojos de un civil podría ser considerado maltrato, humillación y vejaciones. “Muchos ven el Ejército como #Violencia...pero aquí se forjan grandes valores. Compañerismo, Honor, Lealtad, Patriotismo, Disciplina, Valor, Espíritu de Cuerpo”.

Figura 6: Publicación del foro *Pixeledos hasta la muerte*



Fuente: *Pixeledos hasta la muerte*, Facebook, 26 de noviembre de 2020.
<https://www.facebook.com/196555990202725/posts/3528551107236531/>

Figura 7: Fotografía de militares en entrenamiento, rociados con gas lacrimógeno



Fuente: *Pixeledos hasta la muerte*, Facebook, 26 de noviembre de 2020, <https://www.facebook.com/1965555990202725/posts/3528551107236531/>.

En Facebook es posible acercarnos al pensamiento de los militares y sus familias a través de páginas como *Foro Militar Mx* y *En Honor a mi País México* —este último con un millón de seguidores—. Patria, Dios, sacrificio, héroes son símbolos recurrentes, y cuando se trata de enfrentamientos o acciones en contra de presuntos miembros del crimen organizado, estos civiles son “traidores a la patria”, “sicarios”, “malandros”, “escoria”.

Figura 8: Captura de pantalla de dos comentarios en un Foro Militar de Facebook



Fuente: *En Honor a mi País México*, Facebook, 5 de mayo de 2021, <https://www.facebook.com/1621282328089139/posts/2870682966482396/>.

Figura 9: Fotografía de un militar portando un arma de alto calibre



Fuente: *En Honor a mi País México* Facebook, 5 de mayo de 2021, <https://www.facebook.com/1621282328089139/posts/2870682966482396/>.

Cuando estos hombres armados son enviados a hacer labores policiales y a perseguir civiles que cometen delitos, los militares no ven ciudadanos, sino enemigos a los que hay que “arrasar” y eso ha tenido enormes consecuencias para la población, como ejecuciones extrajudiciales, más violencia en las comunidades donde son desplegados y un aumento en las violaciones a los derechos humanos.

Militares o policías no son mejores ni peores, son dos cuerpos de fuerza con funciones y actividades distintas. Uno realiza una función de seguridad nacional, defiende a la nación, ve enemigos que atacan al Estado y son ajenos al mismo. El otro, hace una función de seguridad pública, previene delitos, persigue a infractores, ciudadanos que quebrantan la ley.⁵⁰ Uno cumple objetivos y misiones, el otro vela por la seguridad y la protección de los ciudadanos.

No es gratuito que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC) se llame así, pues en el nuevo paradigma de la seguridad, la función de la policía no sólo es velar por la seguridad, la protección del Estado y el cumplimiento de la ley, sino, ante todo, proteger a la población. Conceptos como protección, ciudadanía, derechos y libertades —propios de la policía— le son ajenos al ejército.

Incluso, dentro de la misma Policía existen varios modelos que sirven para cosas distintas y son complementan a la vez. Está la Policía de Proximidad, Comunitaria, Policía Orientada a Problemas (POP), Compstat o Basada en Inteligencia. Cada una genera información que alimenta una central de inteligencia, que a su vez tomará decisiones para enfrentar a la delincuencia organizada, anteponiéndose a sus planes y no sólo ser reactivos al delito.⁵¹

Hacer énfasis en la diferencia de ambos cuerpos de fuerza no es ocioso porque el actual gobierno —que prometió cambiar de paradigma en la seguridad pública— continuó con la estrategia de mantener a los militares en funciones policiales, y fue éste su primer gran error en su intento por recuperar la seguridad.

⁵⁰ Catalina Pérez Correa y Jorge Romero, “Las fuerzas armadas y la seguridad en México: Balance de una década de guerra contra el crimen organizado”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 17, núm. 4 (2017).

⁵¹ *Inteligencia Policial*, vol. 3, Biblioteca Básica de Seguridad Ciudadana (México: Porrúa, 2013).

Este gobierno creó la Guardia Nacional para enfrentar a los grupos criminales que rebasaron a las policías locales. Sería una policía federal, profesional, disciplinada, apoyada por los militares, en tanto se conformaba y lograba su independencia operativa y de gestión. Sin embargo, en su implementación, se desvirtuó su esencia policial y quedó convertida en un cuerpo de fuerza militarizado, reducida en sus capacidades y especialidades policiales, y bajo el mando de la Sedena; meses después se le relegó a un segundo plano, cuando el Presidente recurrió al llamado Acuerdo militarista para hacer uso directamente de la fuerza armada permanente en materia de seguridad pública.

Las llamadas “Operaciones para la construcción de la paz” —con más de 84 mil elementos desplegados por todo el país— están a cargo de la Semar y la Sedena, no de la Guardia Nacional, pero es a esta institución a la que exponen al hablar de seguridad. Más bien, parecería que ésta cumple con la función de ser la cara amable del ejército, para no exponer a las fuerzas armadas. Conviene entonces preguntarnos ¿Qué nos dieron como Guardia Nacional? ¿A quién rinde cuentas? ¿Qué resultados está dando?

Para responder estas preguntas con sustento fue conveniente hacerlo desde un enfoque de políticas públicas. Ver su diseño, implementación y evaluación permitió integrar, de manera cronológica, la aprobación de sus leyes, sus objetivos y contextos políticos y sociales, y entender, a la vez, cómo fue que quedamos atrapados nuevamente en el militarismo de la seguridad pública, con más preponderancia que en sexenios pasados.

Con ayuda de los especialistas, los datos disponibles, solicitudes de información y el trabajo de reporte fue posible establecer cinco problemas de diseño y nueve fallas de implementación que aquí se exponen, con ejemplos y consideraciones de los especialistas, para finalizar con una evaluación respecto a sus resultados y algunas consideraciones políticas, como es el hecho de que actores como la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se hayan pronunciado sobre su constitucionalidad.

3.2 Cinco problemas de diseño

1.-Artículos transitorios que contradicen el texto constitucional

Cuando se aprobaron los cambios a la Constitución para dar paso a la Guardia Nacional, los distintos grupos de la sociedad civil celebraron que ésta había quedado dentro del artículo 21, que especifica claramente que se trata de una policía civil que se hará cargo de labores de Seguridad Pública:

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional [...] 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 [...]

Sin embargo, en los artículos segundo, quinto y sexto transitorios de la ley se aprobaron medidas que contravienen este precepto. El segundo transitorio permite que la Guardia Nacional se conforme por la Policía Militar y Policía Naval, entrando en contradicción con el artículo 129 constitucional que prohíbe a los militares ejercer funciones ajenas a la disciplina militar, y lo que tenemos es que el ochenta por ciento del cuerpo de fuerza de la GN proviene de las fuerzas armadas; el quinto transitorio establece que el Ejecutivo podría seguir haciendo uso de las fuerzas armadas por cinco años más, en tanto se conformaba la Guardia Nacional —reconociendo *de facto* el uso de éstas en tareas de seguridad—, pero esto debía ser de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

“No es por capricho que se incorporaron estos principios en el régimen transitorio de la Constitución al crear la Guardia Nacional, con el riesgo que representa tener al ejército realizando labores de policía, como el caso Alvarado y la historia reciente del país muestran”, explica Catalina Pérez Correa en su artículo *Cuando los ciudadanos se vuelven enemigos*.⁵²

Se le conoce como caso Alvarado Espinoza a la desaparición de tres integrantes de la familia Alvarado a manos de los militares, en el contexto del Operativo Conjunto Chihuahua. El caso

⁵² Catalina Pérez Correa, “Cuando los ciudadanos se vuelven enemigos”, *Nexos*, enero de 2021, <https://www.nexos.com.mx/?p=52075>.

llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual condenó al Estado mexicano en 2018 por desaparición forzada y estableció que las tareas de seguridad deben estar reservadas a las policías, y cuando las fuerzas armadas intervengan, debe ser con las características antes mencionadas.

En el artículo sexto transitorio se aprobó la participación de Sedena y Semar en la conformación de la Guardia Nacional, homologada a las disposiciones de las fuerzas armadas, lo que terminó por convertir al nuevo cuerpo de fuerza en una copia de sus leyes y de su actuación militar, subordinada a éstas.

Para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional [...] Defensa Nacional y 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.

2.- Mando a los militares

En las leyes secundarias de la Guardia Nacional —Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional sobre el Uso de Fuerza y Ley Nacional del Registro de Detenciones, impugnadas en la SCJN— el legislativo permitió la supremacía de los militares en la GN. El artículo tercero de su ley nacional concedió los mandos a los militares al establecer como requisitos una antigüedad de 20 y 30 años, que ningún civil podía cumplir.

Para ocupar la titularidad de las Coordinaciones Territoriales, haber servido en su fuerza de procedencia por lo menos treinta años, contar con título de licenciatura en materias afines a la seguridad pública y al menos cincuenta años de edad. Para ocupar la titularidad de las Coordinaciones Estatales, haber servido en su fuerza de procedencia por lo menos veinte años, contar con título de licenciatura en materias afines a la seguridad pública y al menos cuarenta años de edad.

Las 32 coordinaciones regionales quedaron en manos militares. Además del general comandante, hay 12 generales, 11 coroneles, dos contraalmirantes, tres capitanes y tres tenientes.⁵³ En una solicitud de información hecha a la Guardia Nacional para conocer los currículums y los estudios académicos de sus 32 coordinadores regionales, la dependencia respondió que “estos servidores públicos pertenecen a la Secretaría de la Defensa Nacional”, por lo que sugirió dirigirse a ésta.

Incluso, los mandos incumplen la ley secundaria ya que no tienen la licenciatura ni la especialidad en Seguridad Pública, de reciente creación en las escuelas de las Fuerzas Armadas,⁵⁴ aunque cuenten con una especialidad en Seguridad Nacional, que no es el mismo campo de conocimiento. El problema de fondo es que estos oficiales, tomadores de decisiones, obedecen a su formación castrense, de combate al enemigo, uso de fuerza letal y métodos de intervención bélicos, lo que no se resuelve, aunque sus oficiales causen baja en las Fuerzas Armadas.

3.-Objetivos ambiguos

Daira Arana, directora de *Global Thought Mx* y especialista en militarismo y fuerzas armadas, señala que es urgente desprendernos de la creencia de que el gran problema de seguridad del país es el crimen organizado porque ello centraliza las estrategias de seguridad y le da mucho peso a las instituciones federales, cuando el tema de seguridad está muy regionalizado.

“Por eso la gente tenía una alta expectativa en la Guardia Nacional, (pensaban) que de la federación iban a venir a solucionarnos esto, y la Guardia no va a solucionarlo porque responde a una visión general de los problemas”,⁵⁵ explica la especialista.

⁵³ Manuel Espino, “Olvidan mandos civiles en la Guardia Nacional. Todos son militares”, *El Universal*, 11 de abril de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/olvidan-mandos-civiles-en-la-guardia-nacional-todos-son-militares>.

⁵⁴ En su segundo Informe de Labores, Sedena informó de la graduación de 34 elementos del curso de Seguridad Pública, sin embargo, este no cuenta con el aval de la Secretaría de Educación Pública (SEP) por lo que es difícil conocer las capacidades de sus egresados.

⁵⁵ Daira Arana (directora de *Global Thought Mx*), entrevistada por Concepción Peralta, 18 de marzo de 2021.

El 90 por ciento de los delitos que aquejan a los mexicanos son del fuero común y corresponde a las policías estatales y municipales su atención, que necesitan recursos para lograr su profesionalización. Eso se abordó en la reforma constitucional sólo a través del artículo séptimo transitorio, en el que se especificó:

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.

Dicho programa para el fortalecimiento de las policías locales no muestra avances, ni tiene recursos de la federación, por el contrario, les han quitado presupuesto. El subsidio al Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (Fortaseg) —con el que se capacitaban a las policías de 286 municipios, que concentran el 90 por ciento de la incidencia delictiva— fue de 0 pesos este año, sólo se mantuvieron los recursos para las policías estatales a través del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP); mientras que a la Sedena le otorgaron el mayor Presupuesto de su historia: más de 112 mil millones de pesos.⁵⁶

“Aunque no es fácil defender a las policías locales —dice Santiago Aguirre, director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh)—⁵⁷ toda la literatura muestra que necesitas algún tipo de fuerza de seguridad local, comunitaria, de proximidad, porque no todas las violencias son de la delincuencia organizada, y no puedes prescindir de ese eslabón”.

A la Guardia Nacional se le asignó en el Plan Nacional de Seguridad y Paz ser el instrumento primordial para la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. En la Ley de la Guardia Nacional se

⁵⁶ Mathieu Tourliere, “AMLO consciente a la Sedena”, *Proceso*, 24 de noviembre de 2020, <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/11/24/amlo-consiente-la-sedena-le-ofrece-el-mayor-presupuesto-de-su-historia-253305.html>.

⁵⁷ Santiago Aguirre (director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez), entrevistado por Concepción Peralta, 16 de marzo de 2021.

establecen 43 artículos correspondientes a sus atributos y obligaciones, que van desde garantizar la seguridad y la vida, prevenir la comisión de delitos, salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio, realizar operaciones de ciberseguridad, migración, inteligencia, aduanas, prisiones, protección civil, prevención, detención y denuncia, atención a víctimas, realizar investigación y hasta la intervención en materia de telecomunicaciones.

Se esperaba todo de la Guardia Nacional, cuando a ésta sólo le corresponde la atención de los delitos federales; mientras que a las policías locales, no se les quiere voltear a ver.

4.-Deslinde de responsabilidades institucionales

Daira Arana ha capacitado a las Fuerzas Armadas de México y Centroamérica en las cuestiones de Derechos Humanos y uso de la fuerza, observa en la Guardia Nacional un problema poco explorado, como es el manejo de recursos humanos y conflictos identitarios entre soldados y policías.

Arana explica que un gran grupo de la Policía Federal no quería estar comandado por los militares y muchos militares que fueron transferido a la Guardia Nacional tampoco querían ser policías, y eso ha repercutido en problemas de implementación, como que los militares no quieran hacer labores de Primer Respondiente, que implica cumplir con el Protocolo Nacional de Primer Respondiente, el llenado del Informe Policial Homologado, la Cadena de Custodia y demás atribuciones policiales.

“Ese personal militar decía ‘no, eso a mí no me toca porque yo no soy policía’. Y los policías respondían, ‘tal vez no eres policía, pero eres guardia y la Guardia está dentro del art. 21 constitucional y por lo tanto te corresponde’, relata Arana.

“Y ese es otro problema de diseño de las instituciones de seguridad: mucho se le imputa al individuo y nada a las instituciones, es decir, la responsabilidad es del primer respondiente, pero la institución no le da capacitación, equipo adecuado, ni seguimiento a su carrera policial... las instituciones se deslindan de su responsabilidad laboral y todo recae en el individuo”, agrega la investigadora.

—¿Por qué no quieren ser el Primer Respondiente?— Le pregunto a un amigo, oficial de las Fuerzas Armadas. “Porque implica moverte a declarar a los juzgados en otras entidades, moverte con tus propios recursos, pagar tus pasajes, comida, hotel; te arriesgas a que en el camino te bajen del camión y al llegar a la ciudad eres *halconeados* hasta en los juzgados, corres el riesgo de ser *levantado*, porque al final eres un testigo de cargo”, relata según su experiencia.

Otro gran problema en la Guardia Nacional, continúa Daira Arana, es la toma de decisiones y el criterio para valorar situaciones delicadas: “El militar vienen de una institución jerárquica, va recibir órdenes, pero también debe tener el criterio y la capacidad de entender en qué momento sí es muy importante hacer cumplir la ley y cuándo se debe privilegiar la protección de las personas”.

Por ejemplo, en mayo de 2015, en Chilapa, Guerrero, un grupo criminal al servicio de “los Ardillos” estuvo deteniendo a jóvenes durante tres días consecutivos, enfrente de los elementos de la Gendarmería, militares y Policía Federal y a pesar de que las madres corrían a pedirles ayuda, ninguno intervino porque, dijeron, nunca les llegó la orden de actuar.

5.-Demandas de fuerza intermedia

En ningún apartado o documento legal se establece que la Guardia Nacional es una Fuerza de Seguridad Intermedia (FSI) o una fuerza mixta, sin embargo, a ésta se le demanda combatir al crimen organizado y entregar resultados similares a otras guardias exitosas en el mundo.

Periodistas,⁵⁸ analistas y académicos, como Yadira Gálvez Salvador, en *La Guardia Nacional: Los retos de las Fuerzas Armadas frente a la seguridad pública de México*,⁵⁹ dan por hecho que es una fuerza mixta al estar conformada por policías y militares. La promesa del presidente López Obrador, de que la Guardia Nacional sería como la Guardia Civil española o la francesa,

⁵⁸ Pablo Sánchez Olmos, “El polémico estreno de la Guardia Nacional de López Obrador en México”, *El Mundo*, 8 de julio de 2019, <https://www.elmundo.es/internacional/2019/07/08/5d221a0afc6c830d338b45dc.html>.

⁵⁹ Yadira Gálvez Salvador, *Análisis: La Guardia Nacional: Los retos de las Fuerzas Armadas frente a la seguridad pública de México* (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, s/f), <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/423-la-guardia-nacional-los-retos-de-las-fuerzas-armadas-frente-a-la-seguridad-publica-de-mexico/file>.

abonan a la confusión, ya que éstas sí son FSI, de acuerdo con José Vicente Urbano, quien asegura que existen 47 fuerzas mixtas en el mundo, conocidas como “gendarmerías, guardias nacionales, guardias civiles, policías nacionales, tropas del interior o carabineros”.⁶⁰

Marco Pablo Moloeznik, en su artículo *Seguridad Interior un Concepto Ambiguo*, publicado en julio de 2019, explicó que de acuerdo a nuestra Constitución, los mexicanos tenemos tres categorías de seguridad: La seguridad nacional y la seguridad interior, facultadas en el artículo 89 constitucional, y la seguridad pública, consagrada en los artículos 21 y 115 Constitucional. “Sus respectivos instrumentos coercitivos son las fuerzas armadas para atender a la seguridad nacional y a la seguridad interior (ante la ausencia de las fuerzas intermedias) y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para garantizar la seguridad pública”.⁶¹ Sin embargo, Catalina Pérez Correa establece que “previo a la intentona de la LSI, no existe nada que explique qué es la seguridad interior... lo revivieron para darse atribuciones que fueran de seguridad pública y decirles de otra forma”.

Para Daira Arana, la Guardia Nacional es una fuerza militar para atender cuestiones de alto impacto, pero no tiene los componentes civiles que le permitirían atender las labores policiales a nivel nacional, como es la proximidad social. “La Guardia Nacional tendría que ser una figura intermedia entre el Ejército y la Policía Federal, pero al desaparecer ésta última, el ámbito federal quedó cojo respecto la seguridad civil”.

⁶⁰ Edgar Vicente Urbano, “La Guardia Nacional” (Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara, s/f), http://www.cusur.udg.mx/es/sites/default/files/adjuntos/edgar_jose_vicente_urbano_02.pdf.

⁶¹ Se trata de una laguna jurídica o un vacío legal en la categoría de seguridad y sería un concepto de consumo interno para los planes y programas del sector seguridad nacional y contrario a la jerarquía de leyes. Pablo Moloeznik, “Seguridad Interior un Concepto Ambiguo”, *Revista IUS* 13, núm. 44 (diciembre de 2019), <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.458>.

3.3 Nueve fallas de implementación

1.- Un general a cargo

La Guardia Nacional tiene cinco niveles de mando, el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC), el comandante —mando operativo— y los coordinadores regionales, estatales y de Unidad. El presidente López Obrador cumplió con el requisito constitucional de poner a un civil en la Secretaría, pero el resto de los mandos los otorgó a los militares.

Como comandante puso al general de Brigada EMP, Luis Rodríguez Bucio, un experto en seguridad nacional, con amplio prestigio en los círculos militares internacionales, pero nula experiencia en seguridad pública. Tiene licenciatura y maestría en Administración Militar y un doctorado en Defensa y Seguridad Nacional. Fue coordinador de grupos interinstitucionales del CISEN (1994-1999), director de Operaciones Especiales de la PFP (1999-2000), director del área de investigación sobre narcotráfico del Estado Mayor de Sedena y fungió como presidente de la Junta Interamericana de Defensa en Washington.

Tras el nombramiento del general, comenzó la impronta de los militares. Después se apropiaron de los mandos, el presupuesto, los reclutas y la malla curricular. “Un mes después (del nombramiento), aparecieron las leyes secundarias en las que ya se pudo observar y advertir una propensión a favor de las exigencias del ejército, como los requisitos que aseguraron que los mandos provinieran del ejército y la Marina, no de los cuerpos civiles”, asegura Aguirre.

2.- Reclutamiento y formación de soldados, no policías

Desde 2019, cuando inició el reclutamiento de los jóvenes interesados en formar parte de la Guardia Nacional, se supo que estos daban de alta como policía militar o naval con grado de cabo. Entonces la GN no contaba con Presupuesto ni plazas laborales, pero pasó lo mismo en 2020 y 2021. Los recursos para las contrataciones fueron asignados a las Fuerzas Armadas y no a la Secretaría de Seguridad.

Los nuevos reclutas debían aprobar tres cursos de capacitación y adiestramiento que daban en total 20 semanas (5 meses). Quienes ya pertenecían a las Fuerzas Armadas y fueron transferidas

a la GN deberían tomar el Curso de Formación Inicial, con una malla curricular de 31 unidades de aprendizaje.

—Curso de Adiestramiento de Combate Individual (ocho semanas)

—Curso Básico de Policía Militar (cuatro semanas)

—Curso de Formación Inicial (ocho semanas).⁶²

Por su parte, los ex policías federales que fueron transferidos a la Guardia Nacional tomaron una capacitación de seis meses, tres de conocimientos básicos y tres de educación física y ejercicios de supervivencia en el Colegio Militar, la academia de San Luis Potosí y las instalaciones de la GN en Iztapalapa. La Guardia Nacional quedó constituida por cinco tipos de elementos.

Figura 10: Cinco tipos de elementos que constituyen a la GN

Tipo	Número de elementos	Semanas de entrenamiento
Reclutas de nuevo ingreso, policía militar o naval comisionados a la GN	50,000	20
Policía militar de SEDENA transferidos a GN	36,000	8
Policía naval de SEMAR, transferidos a la GN	5,999	8
Ex policías federales transferidos a la GN	24,000	24
Efectivos de la Sedena asignados a la GN	5,000	Sin Curso Básico de Policía Militar, ni de Formación Inicial

Fuente: Elaboración propia con datos públicos de la GN.

⁶² Jorge Lumbrenas, “Guardia Nacional: la capacitación inicial de sus elementos”, *La Silla Rota*, 8 de abril de 2020, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/guardia-nacional-la-capacitacion-inicial-de-sus-elementos/378515>.

Sobre el número real de nuevos reclutas hay inconsistencias pues en su Informe mensual, la Guardia Nacional aseguró contar con 50 mil, pero en la solicitud de información 2800100029021 señaló que de noviembre de 2019 a enero de 2021 han concluido siete cursos de Formación Inicial, con 24 mil 177 elementos, requisito indispensable para ingresar.

Aldo contaba con maestría, pero tuvo que tomar todos los cuerpos de capacitación y adiestramiento con Sergio, egresado de Bachilleres en Ciudad de México y con Manuel, con estudios de secundaria en su natal Oaxaca. El nivel académico y las capacidades cognitivas no importan en el ingreso. La fortaleza de los nuevos reclutas es su capacidad física, la disciplina militar y la seguridad de contar con una plaza de servidor público bien remunerada: 19 mil pesos al mes, más seguros de vida y seguridad social para sus familias, lo que les coloca por arriba del 55 por ciento de los trabajadores del país empleados en la informalidad laboral.

3.- Acuerdo militarista

El Acuerdo presidencial del 11 mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación —que tiene su sustento jurídico en el quinto transitorio constitucional— dice en el título que es para disponer de las fuerzas armadas de manera subordinada, complementaria, fiscalizada y regulada, pero en el contenido nunca abordó estas especificaciones.

“El Presidente pudo decir ‘voy a disponer de la fuerza armada permanente en lo que está la Guardia Nacional para tales regiones, respecto de tales delitos y con este esquema de monitoreo agravado y adicional por parte de instancias de control externo’; (eso) habría sido cumplir el Acuerdo de la Corte Interamericana y no el escueto Acuerdo que dice despléguese el ejército por todo el país”, explica el director del Centro Prodh. Afirma que la reforma constitucional de 2019 no permitía prever un Acuerdo presidencial como éste, “no la hacía una consecuencia necesaria e inevitable”.

A partir de esta decisión, Aguirre considera que “la Guardia Nacional pasó a segundo plano y quién ejerce la función de seguridad pública es el ejército; y ahí no tenemos ningún esquema de rendición de cuentas, no sé de ningún intento serio en el Congreso, de llamar a que comparezcan

el secretario de la Defensa y de la Marina a hablar de qué han hecho a partir del acuerdo de mayo”.

Al 21 de abril de 2021, la Guardia Nacional dio a conocer que en el país había 190 mil 830 efectivos desplegados, de los cuales 78 mil 071 corresponden a Sedena, 28 mil 093 a Semar y 84 mil 666 a la GN, esto significa que hay más elementos desplegados de la fuerza armada permanente (106 mil 164) que de la GN.

4.-Acuerdo administrativo que da jerarquía a Sedena

Con una decisión administrativa, el Presidente oficializó lo que ya se hacía en la práctica: puso a la Sedena por arriba de la Marina y de la Secretaría de Seguridad Pública. En el oficio firmado el 8 de octubre de 2020, el secretario de la Defensa Nacional, general Luis Crescencio Sandoval González, le informa a su homólogo, el almirante José Rafael Ojeda Durán, titular de Marina, informe a sus coordinadores estatales y regionales que la Sedena tomará el control operativo de la Guardia Nacional, por disposición del Presidente.

En el oficio 91636, la Sedena le informa a Semar que a partir de entonces las coordinaciones estatales de la Guardia Nacional responderían operativamente a la Sedena, a través de los comandantes de la región militar, y los cuadros de mando de las 29 coordinaciones regionales a cargo de la Marina quedan bajo el mando de la GN.

Para homologar el adiestramiento básico inicial el reclutamiento del personal de nuevo ingreso de la Guardia Nacional lo realizará únicamente la Sedena. “Con la decisión administrativa de octubre de 2020, en la cual se adscribió el control operativo de la Guardia Nacional a la Sedena, ya queda un universo más nítido de lo que habrá de aquí al 2024, que es el ejército a cargo de la seguridad pública, en lo que se consolida la Guardia Nacional”, menciona Aguirre.

5.-Sin patrimonio propio

La Guardia Nacional podría desaparecer mañana y la estrategia de seguridad nacional poco cambiaría porque, fuera de los ex policías federales, no le pertenece el cuerpo de fuerza, no es dueña de los cuarteles, ni de los terrenos, ni el armamento. En su pasado análisis de la Cuenta

Pública, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) alertó que la GN no tiene patrimonio propio y recomendó al gobierno dotarla de equipo para que cuente con infraestructura propia.

Los terrenos para los cuarteles fueron donados por los alcaldes y los gobernadores a la Defensa Nacional, no a la Guardia Nacional, ni a la SSyPC. Igualmente, Sedena recibió el presupuesto para el armamento, los uniformes, la construcción y el equipamiento de los cuarteles, desde transmisiones, materiales de guerra, sanidad hasta informática.

La Secretaría de la Defensa Nacional se encargó de hacer las compras para la Guardia Nacional, en su Segundo Informe de Labores detalló la compra de 2, 234 camionetas Pick-up 4X4 doble cabina, 124 camionetas de redilas de 3.5 toneladas, 50 mil pistolas Cal. 9 mm, 45 fusiles Cal. 0.50, 30 mil chalecos antibalas (nivel III y IV), más de dos millones de artículos de vestuario y el blindaje de 90 camionetas, entre otras.⁶³

Por su parte, la Guardia Nacional indicó en su primer informe de labores de la conciliación de los inventarios de Sedena, Semar y Policía Federal, siendo Defensa la que mayor número de bienes aporta: 22 millones 819, 971, por un monto de \$2,763 millones 588,073.16.

6.-Militarización de la seguridad pública

Cada mes, la Guardia Nacional presenta un Informe de Seguridad en el que da cuenta del despliegue de las fuerzas armadas para labores de seguridad y en Apoyo a las Operaciones —que consisten en las actividades propias de Sedena y la seguridad nacional—. Entre otras cosas, detalla el número total de elementos de las tres corporaciones, dividido en efectivo real y efectivo desplegado, siendo estos últimos los que obedecen a labores de seguridad pública. Al mes de abril de 2021, sumaban 190 mil 830 efectivos reales desplegados por el país.

⁶³ SEDENA, “Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)”, 4 de septiembre de 2020, <https://www.gob.mx/sedena/articulos/segundo-informe-de-labores-de-la-secretaria-de-la-defensa-nacional-sedena?idiom=es..>

Figura 11: Efectivos Desplegados

	Efectivo real	Efectivo desplegado
SEDENA	162, 949	78, 071
SEMAR	53, 320	28, 093
Guardia Nacional	101, 561	84, 666
Total	317, 830	190, 830

Fuente: Informe de la GN al mes de abril de 2021.

A las Operaciones para la Construcción de la Paz —que es el patrullaje disuasivo— le han destinado 84 mil 396 elementos; seguidos por la atención a la emergencia sanitaria por el Covid-19, con 55 mil 991 efectivos. Como su tercera actividad coloca a las operaciones en Golfo y Pacífico, con 8 mil 170 elementos, sin embargo, la suma de tropas desplegadas en Oaxaca, Chiapas y Baja California —sin mucha incidencia delictiva, pero alta presión migratoria— es de 10 mil 653, siendo ésta la tercera actividad de atención de las labores de seguridad.

Daira Arana explica que este despliegue masivo de tropas equivale a la llegada de un ejército de ocupación que necesita abarcar el mayor número de territorio posible y es una estrategia que obedece más a los conflictos armados, regulados por el Derecho Internacional Humanitario, que a una lógica policial, que busque la planeación y la prevención del delito.

“Si hacemos un poco de análisis del discurso del Presidente y de quien fuera secretario de Seguridad Pública, Alfonso Durazo —dice Daira Arana— vemos que ambos tienen una noción de que con la Guardia Nacional llega el Estado a las comunidades y ocupa el territorio para que no lo tengan los grupos criminales; pero el que hombres armados del Estado estén presentes en una comunidad, llámese Ejército o Guardia Nacional, sin una noción de proximidad social, no logrará que se entiendan los problemas, que lleguen los otros entes del Estado que pueden generar la infraestructura necesaria para el desarrollo de las comunidades en un ambiente de paz, como son educación, escuelas, salud y clínicas”.

Por sí sola, la Guardia Nacional cuenta con una fuerza operativa de 101 mil elementos, de los cuales 84 mil 666 están desplegados en 200 coordinaciones regionales, de la siguiente manera:

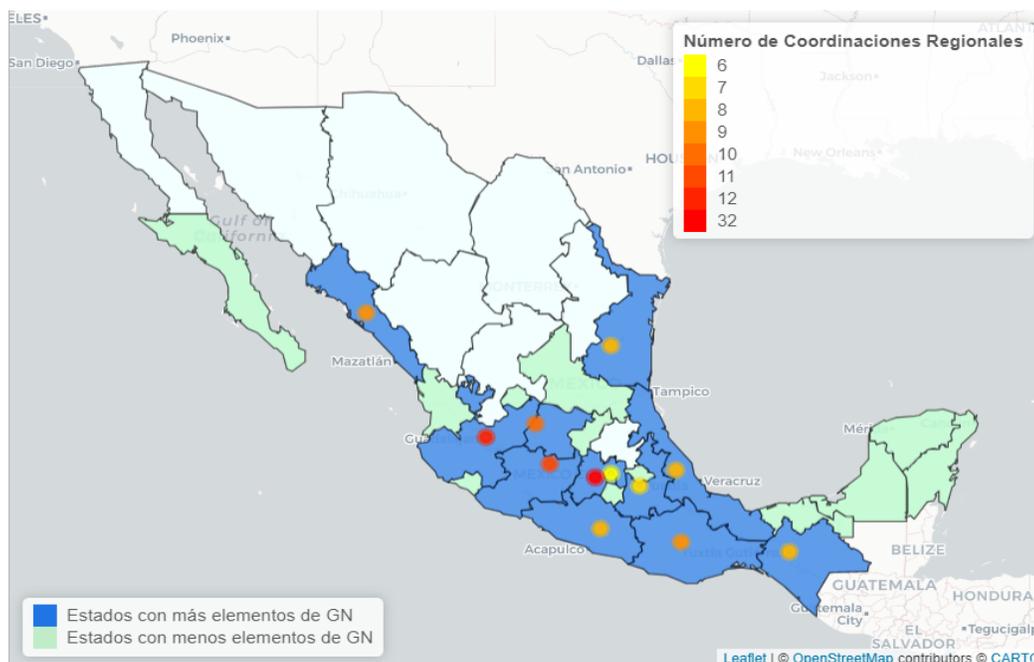
Los doce estados con más elementos:

CDMX (12, 224)	Edomex (10, 480)
Guanajuato (6,613)	Jalisco (6, 264)
Michoacán (5, 999)	Oaxaca (5,135)
Veracruz (4, 336)	Sinaloa (4,146)
Tamaulipas (3, 956)	Guerrero (3, 434)
Chiapas (3,404)	Puebla (3, 398)

Los doce estados con menos elementos:

Q. Roo (1,710)	Tabasco (1, 657)
BCS (1,421)	SLP (1,337)
Morelos (1,219)	Nayarit (1,219)
Querétaro (1,081)	Colima (979)
Campeche (916)	Yucatán (869)
Tlaxcala (568)	Aguascalientes (364)

Figura 12: Elementos de la GN desplegados a nivel nacional



Fuente: Informe mensual de la GN de abril de 2021 y solicitud de información 2800100004521.

El despliegue coincide con el número de coordinaciones regionales que se establecerán en el país, de acuerdo con la solicitud de información 2800100004521: Edomex (32); Jalisco (12); Michoacán (11); Guanajuato (10); Oaxaca y Sinaloa (9); Chiapas, Guerrero, Tamaulipas y Veracruz (8); Puebla (7) y CDMX (6). Llama la atención que, a excepción de Tamaulipas, los estados del norte del país no destaquen en número de efectivos ni de coordinaciones regionales. Esto podría deberse, en parte, a que en esos estados se encuentran las policías estatales más fuertes y mejor pagadas.⁶⁴

El despliegue de elementos, además, no obedece a una lógica por incidencia delictiva, como sería deseable en una planeación de mediano plazo, sostuvo la ASF en su pasado informe. Desconocemos porqué a Colima, con un alto índice de homicidios, bajaron a 979 elementos, mientras que Durango, sin tantos delitos de alto impacto, pasó de 680 guardias a mil 317.

La fortaleza de la Guardia Nacional está dedicada a la vigilancia, según la distribución de su personal en la Unidad de Órganos Especializados por Competencia, detallado en la solicitud de información 2800100028821.

Dirección General de Inteligencia 1691 elementos

Dirección General Científica 661

Dirección General de Investigación 978

Dirección General de Antidrogas 540

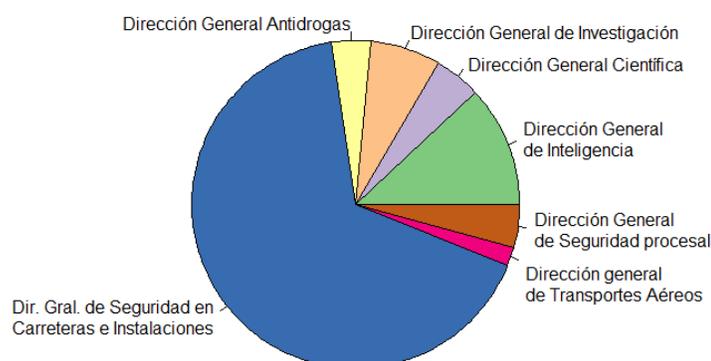
Dir. Gral. de Seguridad en Carreteras e Instalaciones 9, 417

Dirección general de Transportes Aéreos 250

Dirección General de Seguridad procesal 606.

⁶⁴ Alejandro Romo, “Policías de Aguascalientes, entre los mejores pagados del país”, *Newsweek en español*, 13 de octubre de 2020, <https://newsweekspanol.com/2020/10/policias-de-aguascalientes-entre-los-mejor-pagados-del-pais/>.

Figura 13: Competencias que conforman la Unidad de Órganos Especializados



Fuente: Solicitud de información (2800100028821).

Las áreas de Inteligencia e Investigación han disminuido su personal, comparado con lo que tenían en febrero pasado, cuando la ASF reportó que 1,988 ex policías federales fueron transferidos a la Dirección General de Inteligencia y 1,121 a la Dirección General de Investigación.

En cuanto al combate al narcotráfico, por el número de los efectivos asignados, 7 mil 519 elementos —4 por ciento del total desplegado— y sus resultados entregados, vistos a través de decomisos de droga y aseguramientos de armas y dinero,⁶⁵ parece ser que éste no es un objetivo prioritario para el actual gobierno.

Su método de intervención se repite en la Ciudad de México, la entidad con más elementos hasta diciembre de 2020: 12 mil 672 elementos, distribuidos de la siguiente manera: Antidrogas: 23; Científica: 0; Inteligencia: 0; Investigación: 154 y Seguridad en Carreteras e Instalaciones 854.⁶⁶

La investigación, la inteligencia y el abordaje científico no son áreas que la Guardia Nacional esté aprovechando como disciplinas que ayuden a mejorar la seguridad, pese a que constitucionalmente está obligada a la prevención, investigación y persecución de los delitos.

⁶⁵ Al 20 de abril de 2021 se tenían los siguientes aseguramientos en el año: marihuana: 29, 590 kilos; cocaína: 5, 452 kilos; heroína: 183 kilos; mentanfetamina: 20, 443 kilos; fentanilo: 625 kilos y doce laboratorios. Respecto al aseguramiento se tiene un acumulado de 6 millones 710 mil 308 dólares americanos y 25 millones 936 mil 616 pesos mexicanos. 2331 armas de fuego y 17 fusiles Calibre .50.

⁶⁶ Respuesta a la solicitud de información 2800100078320.

“Todo indica que la apuesta del actual gobierno es que el despliegue territorial del ejército disminuya la violencia y en 2024 transitemos a un esquema en donde continúe esa labor la Guardia Nacional; pero nada indica que vaya a ser algo exitoso, es más militarización y eso ya sabemos cómo acaba”, afirma el director del Centro Prodh.

7.-Sin doctrina e identidad

La Guardia Nacional ha tenido más muertos por contagio del Covid-19 que por enfrentamientos con los grupos delincuenciales. Hasta el 19 de enero de 2021 contabilizaba 164 integrantes fallecidos, de los cuales 94 fueron a causa del coronavirus, la mayoría entre oficiales (15) y suboficiales (20) adscritos al área de Seguridad en Instalaciones (36).⁶⁷

El virus también alcanzó a cabos, sargentos, un tercer maestro y a funcionarios, como un inspector general y un subdirector de área. Irónicamente, la pandemia ha unido a estos militares y ex policías que no tenían nada en común para compartir, ni un espíritu de cuerpo.

Daira Arana cuestiona al respecto: “¿Cuál es la doctrina de la Guardia Nacional? ¿Es la misma de la Policía Federal? ¿Es la doctrina de las fuerzas armadas? Si es una fuerza intermedia ¿Por qué no han generado una doctrina propia?... No la tienen ni con los uniformes, ya que son los mismos que usan los militares, sólo que de otro color”.

“Nos dirán ‘claro que tenemos doctrina y se han estipulado estos valores’, pero la doctrina va más allá ¿Cuáles son sus protocolos de actuación? ¿Cuál va a ser el seguimiento que le den a la carrera de todas estas personas? Lo que tenemos es una mezcla de la Policía Federal, más lo que le han adherido de las Fuerzas Armadas”, explica la investigadora.

⁶⁷ Respuesta a la solicitud de Información 2800100009721.

La doctrina establecida en la Ley de la Guardia Nacional es una generalidad copiada del texto constitucional y de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que aplica para cualquier Policía local o municipal, como se puede apreciar en sus leyes.⁶⁸

“Desafortunadamente la función de seguridad está muy encasillada en nociones abstractas como heroísmo, amor a la patria o arriesgar la vida para salvaguardar la de otras personas... se necesita sentido de pertenencia e identidad para lograr estas funciones complejas y en la Guardia Nacional no hay elementos de identidad, ni doctrina propia”, asegura Arana.

8.-Certificado Único Policial (CUP)

Este mayo venció el plazo para que los integrantes de la Guardia Nacional cuenten con el Certificado Único Policial (CUP) que, en teoría, certifica que los elementos cumplen con el perfil, conocimientos, experiencia y habilidades para la función policial. Los diputados la dispensaron del requisito por dos años, pero al 31 de mayo la vocería de la Guardia Nacional indicó a *Animal Político* que de 101 mil 746 elementos en activo, 10 mil 396 elementos contaban con el CUP, esto es el 9.9 por ciento del total del cuerpo de fuerza.⁶⁹

La GN ha caído en una nueva violación a la Ley, pues la Constitución contempla en su artículo 21 que “ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema”. No tenerlo implica la separación del cargo, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁶⁸ Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional. Artículo 127. La Doctrina Policial de la Institución se fundará en los siguientes ejes: **Servicio a la sociedad, Disciplina, Respeto a los derechos humanos, Imperio de la ley, Mando superior y Perspectiva de género.**

Artículo 21 constitucional: La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y 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.**

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 47, de las academias e institutos: se rijan por 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.**

⁶⁹ Arturo Ángel, “Guardia Nacional viola su propia ley: más del 90% de sus elementos no están certificados”, *Animal Político*, 31 de mayo de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/05/guardia-nacional-elementos-aprobacion-plazo/>.

El CUP tiene vigencia de tres años y se obtiene sólo al aprobar cuatro evaluaciones: competencias, formación inicial, desempeño y control de confianza (polígrafo); aunque especialistas, como Catalina Pérez Correa, cuestionan la funcionalidad de este certificado y que realmente cumpla con estos objetivos.

En 2016 se estableció un plazo de tres años para que todas las policías del país fueran certificadas a través del CUP. Para 2019 sólo el 33 por ciento había cumplido con el requisito, por lo que el Consejo Nacional de Seguridad Pública dio una prórroga de dieciocho meses, la cual venció en marzo pasado. El organismo informó que de 305 mil 231 policías que hay en el país —133 mil 335 policías estatales, 131 mil 606 policías municipales, y 40 mil 290 adscritos a las Fiscalías— sólo 164 mil 534 contaban con el CUP, esto es 54 por ciento del total en el país.⁷⁰

A estas alturas, es evidente que la Guardia Nacional no se compone de policías civiles, ni obedece a una lógica policial, pero el CUP representa una nueva oportunidad para someter a sus elementos a controles civiles que puedan ir encaminados hacia una mínima profesionalización policial; aunque ello signifique que muchos de sus elementos podrían causar baja, pues con su capacitación exprés, difícilmente podrán aprobar los exámenes con estándares internacionales.

9.-Violación a los Derechos Humanos

En materia de Derechos Humanos, la Guardia Nacional ya presenta problemas. En las pasadas administraciones, la Policía Federal cometía violaciones a Derechos Humanos tan graves como el caso Tanhuato o Apatzingán, pero no llegaban al gran número de violaciones que acumularon los militares;⁷¹ sin embargo, para este sexenio, la GN se colocó rápidamente en el top de las 10 instituciones que más denuncias tienen por posibles violaciones a Derechos Humanos, incluso está por arriba de la Sedena. Al primer trimestre de 2021, el Sistema Nacional de Alertas de

⁷⁰ Arturo Ángel, “A 2 meses del plazo límite, el 90% de la Guardia Nacional no ha sido evaluada”, *Animal Político*, 17 de marzo de 2021, <https://www.animalpolitico.com/2021/03/plazo-limite-guardia-nacional-no-ha-sido-evaluada/>.

⁷¹ Yuriria Ávila, “El Sabueso: Morena dice que Fuerzas Armadas violan menos derechos que la PF”, *Animal Político*, 21 de enero de 2019, <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/morena-fuerzas-armadas-violan-menos-derechos-policia-federal/>.

Violaciones Derechos Humanos la coloca en el lugar seis, con 132 denuncias, en 24 estados, mientras que la Defensa Nacional está en el lugar siete, con 110 quejas.⁷²

Acumuladas a febrero de 2021, la institución contabiliza 424 quejas por conductas que pudieran constituir violaciones a los derechos humanos imputables a sus integrantes. Esto es un promedio de 21 quejas al mes en sus 20 meses de existencia.⁷³

El caso de Delicias, Chihuahua —donde elementos de la Guardia Nacional mataron a una mujer e hirieron gravemente a su esposo—, muestra cómo las dinámicas de complicidad y encubrimiento existentes en el Ejército se han trasladado a la Guardia Nacional. El día del enfrentamiento por el agua de la presa La Boquilla, desde la cuenta oficial de la GN se informó que sus elementos “repelieron una agresión” al ser atacados desde varios vehículos con arma de fuego. La intervención del gobernador Javier Corral permitió desmontar esa versión y saber que los elementos dispararon a los civiles sin justificación.⁷⁴

En su Informe ante el Senado, en febrero de 2020, con datos de 2019, la Guardia Nacional dijo tener 0 registros de eventos con exceso de uso de fuerza, pero *Animal Político* publicó cinco casos de abuso de la fuerza en los primeros seis meses de actuación; incluso entrevistó a las víctimas y reveló la existencia de una oficina en Sedena para llegar a acuerdos de reparación con las víctimas de la GN.⁷⁵

El panorama de violaciones a Derechos Humanos y aumento en el índice de letalidad es menos alentador cuando hablamos de las fuerzas armadas en general. Estefanía Vela, investigadora de Intersecta, solicitó a Sedena y Semar el informe que deben entregar cada año, dado que actúan en materia de seguridad pública y la Ley Nacional de Uso de Fuerza les obliga. Sedena respon-

⁷² CNDH, “METODOLOGÍA Y DESARROLLO”, *Sistema Nacional de Violación a los Derechos Humanos* (blog), marzo de 2021, http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/ind_Autoridad_SM.asp?Id_Aut=29100.

⁷³ Respuesta a solicitud de información 2800100028821.

⁷⁴ Samuel García, “Acusan a Guardia Nacional de asesinar a mujer en Chihuahua”, *El Financiero*, 9 de septiembre de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/acusan-a-guardia-nacional-de-matar-a-mujer-en-chihuahua/>.

⁷⁵ Arturo Ángel, “Guardia Nacional acumula cinco casos de presunto abuso de la fuerza en solo 6 meses”, *Animal Político*, 11 de septiembre de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/09/guardia-nacional-presunto-abuso-fuerza-6-meses/>.

dió no tener evidencia documental y no tener obligación de contar con ésta, sugiere a la organización buscarla en la Fiscalía General de la República (FGR) o en SSyPC, de lo que se desprende que, cree que es responsabilidad de éstas y no suya, proporcionarla. La Marina, por su parte, indicó que el Acuerdo (militarista) de mayo de 2020, no le transmitió la obligación de emitir informes y partes policiales. “Quieren las facultades para desempeñar labores de seguridad pública, pero no las responsabilidades”, cita la investigadora.⁷⁶

Con los propios datos de la Defensa Nacional, obtenidos vía transparencia, la investigadora explica que el índice de letalidad de las fuerzas armadas aumentó 14 por ciento respecto al año pasado. En 2020, hubo 260 enfrentamientos en donde estuvieron involucrados sus elementos, con 170 civiles detenidos, 50 civiles y 56 militares heridos y 237 civiles y 6 militares fallecidos. Esto significa que murieron más civiles que los que fueron lastimados (por cada civil herido hubo 4.7 civiles fallecidos), que murieron más civiles de los que fueron detenidos (por cada civil herido, fallecieron 1.4) y que murieron mucho más civiles que militares (por cada militar, murieron 39.5 civiles), rompiendo un récord de los últimos 14 años.

De acuerdo con la investigación de Vela, el índice de letalidad volvió a subir por cuarto año consecutivo y si sumamos las personas heridas y fallecidas en enfrentamientos de la Sedena, el 82 por ciento son civiles; y del total de enfrentamientos, en el 26 por ciento, el resultado fueron exclusivamente civiles fallecidos: no heridos, no detenidos, no militares fallecidos, solo civiles fallecidos. En 2019 este tipo de “eventos” era de 18 por ciento del total de enfrentamientos.⁷⁷

Los eventos donde los militares ejecutan a los civiles aparecen todos los días, en Nuevo Laredo un video mostró cómo las fuerzas armadas dispararon a una camioneta en una persecución, dejando a 13 personas muertas; en días pasados, en Mazapa de Madero, Chiapas, los soldados dispararon a un ciudadano guatemalteco porque supuestamente no se detuvo en un retén, lo que mostró cómo esa determinación a ejecutar “al enemigo” está presente, a pesar de que ya existe una Ley Nacional sobre el Uso de Fuerza que los obliga a usar ésta de manera proporcional. En

⁷⁶ Estefanía Vela, “De Nuevo Laredo a Mazapa de Madero: el índice de letalidad de la SEDENA crece”, *Animal Político*, sec. Blog de Intersecta, 6 de abril de 2021, <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/de-nuevo-laredo-a-mazapa-de-madero-el-indice-de-letalidad-de-la-sedena-crece/>.

⁷⁷ Vela, “De Nuevo Laredo”.

el video de Nuevo Laredo se escucha decir a un militar sobre un civil sobreviviente: “Mátalo, a la verga”. Bajo esta estrategia, de uso máximo de la fuerza letal, los militares se comportan como jueces y deciden quién vive y quién muere.

Las leyes secundarias de la Guardia Nacional están impugnadas ante la Suprema Corte y la institución podría quedarse sin sustento jurídico; también puede ser llevada a organismo internacionales por incumplir al menos dos ordenamientos de la Corte Interamericana que obligan al Estado mexicano a solo usar a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública de manera extraordinaria e incumplir con el ordenamiento de preparar y capacitar en materia de Derechos Humanos a sus tropas.⁷⁸ Como reveló el informe de Falsas Salvaguardas, más allá del número de cursos de capacitación que han impartido, de 2010 a la fecha, las dependencias no cuentan con mecanismos que permitan medir el respeto a los Derechos humanos.⁷⁹

En una solicitud de información a la Guardia Nacional sobre las denuncias ante el ministerio público federal y los procesos abiertos en sus órganos de control internos por uso excesivo de fuerza y la jerarquía de estos elementos, ésta remitió al solicitante ante la FGR y la Secretaría de la Función Pública (SFP) respectivamente, esto es el mismo recurso que uso Sedena con Vela cuando le sugirió dirigirse a la FGR por la información que dice no estar obligada a tener en materia de seguridad; la GN también repite las prácticas dilatorias de las fuerzas armadas y cree que no está obligada a informar sobre el uso excesivo de fuerza de sus elementos.

3.4 Evaluación y política

A la Guardia Nacional la podemos evaluarla conforme a los objetivos planteados en sus leyes, planes y programas y por el objetivo primordial que es recuperar la seguridad en el país.

⁷⁸ Así lo ordenaron las sentencias para el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México; caso Fernández Ortega y otros vs. México, y caso Rosendo Cantú y otros vs. México.

⁷⁹ Alicia Franco et al., *Falsas salvaguardas: Las capacitaciones de las fuerzas armadas en derechos humanos y género (2010-2019)*, (Ciudad de México: Data Cívica, EQUIS Justicia para las Mujeres y Intersecta, 2020), <https://equis.org.mx/projects/falsas-salvaguardas-capacitaciones-fuerzas-armadas-derechos-humanos-genero/>.

Sus objetivos y fines están planteados en la Constitución, la Ley de la Guardia Nacional, la Estrategia Nacional de Seguridad, el Programa Sectorial de Seguridad y el Informe de Actividades al Senado, sin embargo, cuando se buscan sus indicadores por metas y compromisos, estos son muy ambiguos y de difícil evaluación.

Y cómo podríamos evaluar, “salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas”,⁸⁰ como cita la ley general, con el alto número de delitos que actualmente tenemos. La Estrategia Nacional establece como objetivos sustantivos de la Guardia Nacional “la prevención del delito y la participación en la investigación de los mismos”,⁸¹ que cómo vimos, ésta ha debilitado las áreas policiales de su Unidad de Órganos Especializados.

El Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana (2018-2024), presenta un diagnóstico de los problemas nacionales y un compendio de planes y estrategias puntuales, sin especificar tiempos, presupuestos ni servidores públicos responsables. Da un papel preponderante al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica para integrar y fortalecer a todas las policías del país, pero no le asigna presupuesto; lo mismo sucede cuando dice “Impulsar la creación de la Universidad de Seguridad Pública”.

Es hasta el Informe de la Guardia Nacional al Senado que el legislativo obliga a ésta a presentar indicadores de desempeño, con datos muy específicos sobre su actuación en materia de uso de la fuerza; sin embargo, en el primero y único informe enviado hasta hoy al Senado, con datos de 2019, la GN envió una batería de datos de acciones sin contexto, que no permiten saber cómo vamos en esta materia.

⁸⁰ Ley de la GN, artículo 6to: Son fines de la Guardia Nacional Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades; II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios).

⁸¹ La Guardia Nacional tiene entre sus objetivos sustantivos, la prevención del delito y la participación en la investigación de los mismos, bajo el mando, supervisión y control de las autoridades ministeriales y judiciales, todo ello, siempre bajo la directriz de atender de manera integral a las víctimas, ofendidos o testigos del delito.

La inseguridad y la violencia son fenómenos tan complejos y factoriales, que la Guardia Nacional debería tener delimitados indicadores de evaluación de políticas públicas, como productividad, eficiencia, efectividad, calidad y capacidad podría establecer metas de eficacia, conforme a un periodo de tiempo, y tener indicadores sociales con perspectiva de Derechos Humanos, si esa fuera la intención.⁸²

3.5 Recuperar la seguridad

Al cierre de este trabajo, los últimos datos sobre seguridad disponibles eran los presentados por la Guardia Nacional al mes de abril de 2021, en el que se habla de importantes reducciones al primer trimestre de 2021, comparados con el mismo periodo de 2020.

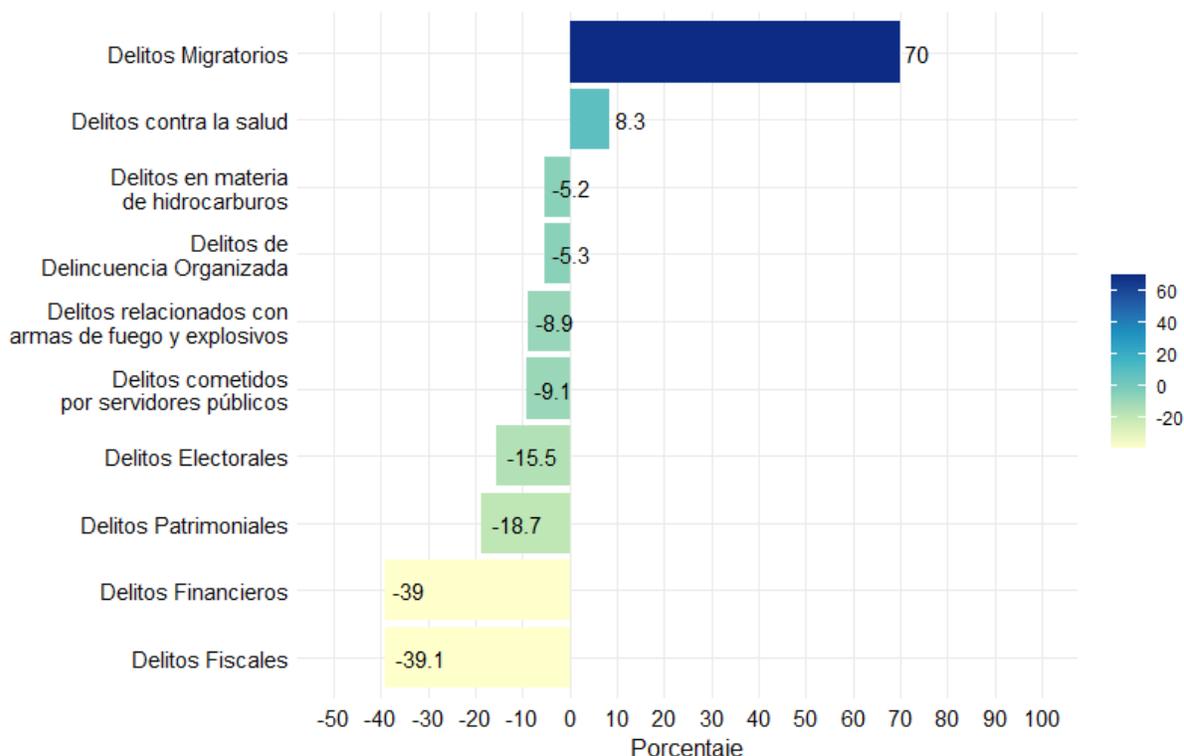
De acuerdo con este Informe, el homicidio doloso se redujo en 4.6 por ciento, al pasar de 3 mil 043 a 2 mil 944; el secuestro bajó en 36.8 por ciento y los robos en todas sus modalidades bajaron 17.8 por ciento, mientras que el feminicidio descendió en 2.4 por ciento.

Es difícil analizar estos datos y asumir que son resultado de la estrategia nacional de seguridad ya que no están contemplando el factor pandemia que afectó a los mexicanos desde marzo de 2020, mantuvo a millones de personas en sus casas e inhibió las denuncias ante el ministerio público, donde también fue reducido el personal de manera drástica. Los datos muestran cómo, en concordancia, mientras bajaban los delitos de robo, se incrementaban los de violencia familiar en 9.5 por ciento; también se incrementaron los delitos de violación y trata de personas en 8.35 por ciento y 21.3 por ciento, respectivamente. No contemplar la cuarentena es mostrar buenos resultados de manera artificial.

Respecto a los delitos federales, se presentó una reducción de 11.7 por ciento en nueve de once delitos, al pasar de 21 mil 480 a 18 mil 967 en el mismo periodo, según la información presentada por la GN.

⁸² Antonio Gonzáles Plessmann, “El tema de los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos-propuestas para su conceptualización y abordaje”, *Aportes Andinos*, Derechos humanos y políticas públicas, núm. 21 (mayo de 2008), https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_pp/Indicadores_DDHH_Gonzales_Plessman.pdf.

Figura 14: Comportamiento de delitos federales al primer trimestre de 2021



Fuente: Elaboración propia con informe mensual de la GN de abril 2021.

Los porcentajes resultan del comparativo de los mismos delitos al primer trimestre de 2020 y 2021. Destacan los delitos contra la Salud que presentaron un alza del 8.3 por ciento —que incluyen narcotráfico—y los delitos migratorios, con un 70 por ciento más.

La ASF ha advertido de irregularidades en la Guardia Nacional desde el campo de las auditorías, empezando por el origen militar de sus miembros, la falta de patrimonio, la falta de planeación en el despliegue de elementos y hasta irregularidades en la transferencia de recursos, por 15 mil millones de pesos a la Unidad de Transferencia de la Guardia nacional.

Y ese es otro gran problema que debe ser tocado en esta evaluación de la Guardia Nacional, los contrapesos al Ejecutivo federal en esta materia están ausentes, desactivados o capturados. Nos hemos quedado sin actores institucionales que puedan vigilar las políticas públicas para la seguridad y que puedan criticar la militarización con credibilidad.

“Porque con qué autoridad pueden hacerlo los partidos de oposición en el Congreso cuando en el sexenio de Vicente Fox le entregaron la PGR a un militar y en el de Calderón le dieron al ejército un protagonismo inusitado. Al PRI le preocupa que se esté usando al ejército políticamente, cuando en el sexenio pasado el general Cienfuegos opinaba de la reforma educativa”, cuestiona el director del Centro Prodh.

En apreciación de Aguirre, quienes debieran ser los contrapesos a las decisiones del Ejecutivo en materia de seguridad están ausentes, como son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Suprema Corte y los gobernadores: “La Corte está llamada a ser un contrapeso muy importante en este tema y se está tardando, hay un retraso en el examen de las acciones de inconstitucionalidad y controversia constitucional vinculados con Guardia Nacional”.

Los contrapesos existentes a la política pública de seguridad, agrega Aguirre, son las voces de los organismos internacionales —existe un convenio con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para monitorear el desempeño de la GN, pero a la fecha no ha hecho nada— y de la sociedad civil, “que a diferencia del sexenio de Calderón, hoy tenemos a muchos especialistas haciendo análisis y monitoreando los impactos”, dice Aguirre.

“Y también está la voz de las víctimas de los abusos militares, y en la medida en que se documente que los patrones de abuso de la fuerza e impunidad de las fuerzas armadas no se han desarticulado, se estará poniendo a prueba la respuesta de este gobierno para ver si esta militarización tiene una nota diferente a la del pasado”, agrega el director del Centro Prodh.

CAPÍTULO IV

La Guardia Nacional en el Valle de México

4.1 De espacio público a cuartel militar

Es un domingo de noviembre del 2020, pese a la pandemia por el Covid muchos jóvenes y niños se divierten en el deportivo Eduardo Molina, enclavado en una zona de colonias populares de la Ciudad de México, como son la 20 de Noviembre y la Morelos. En las canchas de fútbol rápido, familiares y amigos echan porras a sus respectivos equipos. Enseguida, a unos pasos de ahí, hay siete camionetas Chayanne blancas estacionadas afuera de lo que una vez fueron salones para las artes y talleres recreativos, hoy son una base de la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional llegó a la Ciudad de México en junio de 2019, como parte del despliegue que hizo el gobierno federal en 150 regiones del país, detectadas como prioritarias en materia de seguridad. La capital del país fue considerada por el alto número de homicidios dolosos que se cometían, 135 al mes de enero de 2019, esto era cuatro asesinatos al día. En diez alcaldías se colocaron igual número de improvisados cuarteles en deportivos, escuelas, gimnasios o edificios públicos adaptados para recibir a cientos de militares.

La jefa de gobierno y las autoridades federales reservaron el número de elementos destacados, pero en agosto de 2019, el titular de la Guardia Nacional, el general Luis Rodríguez Bucio, informó que había tres mil 47 elementos en la Ciudad de México y pocos más de nueve mil en el Estado de México.

Fueron asignados a realizar rondines por las colonias más conflictivas y a operativos en el transporte público, que consistían en hacer revisiones físicas en busca de armas. Para sorpresa de los capitalinos, los militares fueron facultados para hacer revisiones en mochilas a los usuarios del Metro y el Metrobús, de un día a otro se encontraron conviviendo con militares.

En el deportivo Eduardo Molina, afuera de los sanitarios, uno de los militares comisionado como Guardia Nacional lava su plato y su cuchara en un tambo de agua. Me cuenta que en esa base todos son militares y vienen de Puebla.

Entrado en confianza, me dice que patrullar en la Ciudad de México no es menos peligroso que andar en la sierra. Sólo es diferente. “Porque aquí la delincuencia está desatada”.

—Pero aquí hay más policías y patrullas—respondo desde mi visión ciudadina. El soldado ríe, resalta en su rostro moreno su dentadura muy blanca y chueca. “Uuuy, son los mismos, no sirven, ellos mismos (los policías) cuidan a los delincuentes”.

En la cabecera de una de las canchas de fútbol rápido, dos militares hacen guardia. Uno viste su uniforme de campo: botas de sierra, guantes negros, arma larga, chaleco antibalas, casco, googles oscuros, cangurera en la pierna y radio de comunicación al hombro. El otro, más relajado y sin arma, tiene la camisola fuera del pantalón y usa gorra en vez de casco. Ambos se distraen con el partido llanero. Luego se les unen dos más, vestidos de ropa deportiva. Su figura delgada y marcada los delata como militares.

A un gran número de los jóvenes en el deportivo les tiene sin cuidado la presencia de los militares, “mientras no se metan conmigo”, dice uno de ellos. Pero a Evelyn, una madre de familia que llevó a su hija a correr al aire libre, la presencia de los soldados le altera y le representa un riesgo. “No sé que hacen aquí, deberían ir a las colonias donde están los rateros. Aquí sólo están llamando a que se desate una balacera. Mejor me voy”.

La joven madre tiene razón. Cuando los militares empezaron a irrumpir en los poblados y ciudades con el fin de disuadir los delitos, muchas veces el resultado fueron absurdos enfrentamientos con la población. Si alguien salía corriendo, se convertía en un sospechoso que algo quería ocultar y se desataban corretizas que desembocaban en uso de la fuerza letal, como lo narran Daniela Rea y Pablo Ferri en su libro *La Tropa* (2019). En los años de más violencia, los enfrentamientos dejaron miles de civiles muertos a quienes Felipe Calderón calificó como “daños colaterales”.

A las 16 horas hay movimiento en la base-deportivo. Llega un camión militar del cual descienden decenas de militares que entran rápidamente al edificio. Minutos después, baja otra unidad

de al menos 30 elementos que trepan a otra camioneta de redilas y una camioneta Cheyenne con un hombre arriba, a cargo de una metralleta. Van al rondín disuasivo de la tarde. Salen por la puerta lateral del deportivo, reservada para su uso exclusivo y flanqueada por dos militares más. Si una de las estrategias para recuperar la seguridad es dar alternativas educativas, culturales y deportivas, soldados en un deportivo es lo más alejado a las recomendaciones porque le quitan a la población las pocas instalaciones que tienen para su esparcimiento. Es una especie de *robo hormiga* del espacio público que nos pasa desapercibido.

Desde ya podemos prever que habrá una transformación y alteración de las dinámicas sociales alrededor de los 266 cuarteles de la Guardia Nacional que se construirán por todo el país.

4.2 Aislados de la ciudadanía

Antes, los militares en la Ciudad de México estaban ubicados en puntos específicos: a la salida a Cuernavaca, Campo Marte, Guardias Presidenciales, Lomas de Sotelo y la Marina, al sur de la ciudad. Medio año después de iniciar el nuevo gobierno, estos empezaron a avanzar. Primero con las improvisadas bases de la Guardia Nacional, después en los hospitales, escuelas y las instalaciones acondicionadas para aplicar la vacuna contra el Covid-19.

Con la llegada de la pandemia, el número de elementos de la GN creció considerablemente, para diciembre de 2020 la Ciudad de México tenía el mayor despliegue de elementos en el país, 12 mil 751, según la solicitud de información (2800100004521), asignados principalmente a las labores de vigilancia y apoyo en los hospitales; su intervención en labores estratégicas de seguridad, como era el plan inicial, según lo dicho por la jefa de Gobierno a su llegada, quedó relegado a segundo plano.

La Ciudad Deportiva Magdalena Mixhuca fue otro de los espacios públicos que se convirtió en un cuartel militar. Una de las alas del Autódromo Hermanos Rodríguez fue acondicionada como hospital Covid y la otra, como base de la Guardia Nacional en Iztacalco, donde antes estaba una escuela de boxeo y un gimnasio. Llegar a ellos es difícil, porque hay que cruzar un primer filtro en la Puerta 7 de esta Ciudad Deportiva, que en este día de reporte resultó ser un guardia nacional dormido en su patrulla.

Al interior, lo que era un área verde con palmeras se convirtió en un campo de entrenamiento físico para los soldados, un laberinto de cuatro pisos construido con troncos de madera, cuerdas, puentes colgantes, mantas y trincheras.

Antes de llegar al cuartel, un soldado de guardia sale al paso. Él pregunta tu asunto y decide si continúas adelante o no. Es el segundo filtro. En su libreta, con una mano poco torpe, copia mi nombre. Ahí se lee que a las 6:55 el comandante salió con seis más a hacer un rondín al panteón y regreso a las 16 horas, sin novedad.

Este batallón militar viene de San Luis Potosí. Afuera del cuartel, que es una hilera de salones de una planta, un militar rasura a otro, hay una fila de literas sin colchón, ollas de cocina y un tendedero con varios cubrebocas que bailan por el viento.

Dónde alojar a los militares, ahora guardias nacionales, es otro problema, polémico y delicado. El presidente López Obrador presume como logro de su gobierno la construcción de 155 cuarteles en año y medio. La Ciudad de México tendrá seis bases permanentes en los límites con el Estado de México: en Gustavo A. Madero (Río de los Remedios y Reclusorio Norte), Iztalapa (Texcoco, límite con Nezahualcóyotl), Tlalpan (Picacho-Ajusco y Parres), Tláhuac (Tempiluli) y Azcapotzalco. Tendrán dormitorios, cocina, regaderas y puestos de comunicación.

Cuando nos preguntamos si son policías o militares empieza la polémica, porque tener a los militares en cuarteles permite una fácil rotación a otros estados, su protección personal cuando no están de servicio y estar apartados de posibles criminales —son conocidas las historias de elementos que fueron “levantados” y desaparecidos en sus días francos—. Sin embargo, como lo han advertido especialistas como Ernesto López Portillo, coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, los cuarteles también se vuelven inaccesibles para la ciudadanía, no pueden llevar a cabo labores de proximidad y los militares desconocen el territorio porque los rolan.⁸³ Policías sin comunicación con la población no es de fiar

⁸³ “El formato de despliegue de la Guardia Nacional implica el riesgo de que se repita un fenómeno observado en otros contextos: las entidades de seguridad pública se alejan del modelo policial de proximidad y toman la forma de una fuerza de ocupación”. Además, las instituciones y las organizaciones civiles no pueden acceder para la

para ninguna de las dos partes, no se llegará a desarrollar un sentido de pertenencia ni de responsabilidad ciudadana. Por eso, son indispensables las policías locales, de barrio; por eso urge capacitar y fortalecer a estas últimas, y no sólo militarizarlas.

4.3 Policías vs. militares

Enrique cuida uno de tantos hospitales Covid en la Ciudad de México, es uno de los policías federales que pasó los exámenes físicos y fue declarado apto para continuar en servicio en la Guardia Nacional; celebra su permanencia en la institución, aunque lo traten como militar y le den de comer lo mismo que a la tropa.

“Nosotros (los policías federales) regalamos el lunch que nos mandan y preferimos salir por unos tacos, no comeremos lo mismo que ellos mientras podamos”, afirma entre risas este hombre de Guerrero, con 17 años de experiencia como policía federal. La comida es todo un asunto entre policías y militares. Marca un estatus. Lo que se cocina para la tropa no lo comen los ex policías, ni los oficiales del ejército porque, dicen, sabe a comida de soldado.

El problema con la actual Guardia Nacional es que los mandos no saben de labores policiales y los soldados no saben hablar y viven con mucho miedo a ser castigados, explica Enrique, como habremos de llamarlo.

“La cercanía con la gente, mediar en los conflictos es nuestra especialidad, el diálogo y el convencimiento. Sólo hasta que se agotan estos recursos, cuando la cosa ya estaba perdida, era que entraban los soldados, porque esos güeyes sólo llegan a partir madres”, explica el guardia.

Ciertamente la Policía Federal tampoco contaba con buena fama. Se les vio en actos de extorsión, tortura, corrupción, ejecuciones como la de Apatzingán y Tanhuato. Por eso cuando la corporación fue desintegrada y sus integrantes pidieron apoyo, la población no fue solidaria con ellos. En la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2019)

revisión de posibles abusos, explica Ernesto López Portillo Vargas, coordinador del estudio. *Militarización en la 4T (2018-2020)*, (Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2020), https://www.casede.org/Documentos-Analyzing/Sesion2/Informe_Militarizacion_4T.pdf.

ésta aparecía por debajo de la Marina (53%) y el Ejército (46.5 %) en la categoría de muy efectivo, con 16.3 por ciento.⁸⁴

“La culpa (de la mala fama) fue de los jefes que eran corruptos y por ellos pagamos todos. Pero si el Presidente desapareció a la Policía Federal por Genaro García Luna, en Congruencia ahora debería desaparecer a la Defensa Nacional, por la corrupción del general Salvador Cienfuegos...Vamos 1-1, falta el desempate”, dice el ex policía, en alusión a los titulares de los estos dos cuerpos de seguridad que el sexenio pasado quedaron involucrados en actos de corrupción y colusión.⁸⁵

La rivalidad entre policías y militares datan de muchos años atrás, pero ahora los castrenses llevan la delantera porque se han hecho cargo de las labores de seguridad pública en todo el país, han logrado un mayor presupuesto, andamiaje legal y mayores responsabilidades en la construcción de las megaobras, así como el acompañamiento de sus programas sociales.

“Podría platicar muchísimas experiencias como policía federal, pero no puedo, el gobierno es cabrón y si descubren que ando de ‘bocafloja’ ¡No sabes!” dice Enrique.

Sus días de civil se acabaron, ahora en la Guardia Nacional los actos de indisciplina constituyen delitos que se castigan con cárcel: la insubordinación, con amenazas a un superior, se castiga con uno a tres años de prisión (Art. 76 de la Ley de la Guardia Nacional); la desobediencia, de uno a cuatro años de prisión (Art. 79); al que abandone el servicio, de uno a cuatro años de prisión (Art. 80); el extravío o pérdida del arma, con dos a seis años de prisión (Art. 82) y al que promueva o instigue a otro para cometer delitos, de tres a seis años de prisión (Art. 83); leyes casi idénticas al Código de Justicia Militar vigente.

⁸⁴ INEGI. *Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia*, (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019), <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciones/>.

⁸⁵ El desempate llegó en enero de 2021, cuando la Cancillería mexicana intervino ante el Gobierno de Estados Unidos para que el general Cienfuegos fuera enviado y juzgado en México, donde fue exonerado de todo delito.

4.4 Policía Militar, la herencia del general Cienfuegos

En el Campo Militar de San Miguel de los Jagüeyes, en el Estado de México, se graduó una generación más de nuevos elementos de la Guardia Nacional. Por la pandemia del Covid, los nuevos guardias no pudieron invitar a sus familiares, ni tuvieron la visita del Presidente; un alto mando les dedicó unas palabras de despedida e inmediatamente abordaron los camiones que los llevarían a la zona militar donde fueron destacados.

El curso de capacitación y adiestramiento para los nuevos reclutas duró cinco meses. Marcos es uno de los graduados, en tres meses se le dio preparación física y en los dos restantes, materias como Derecho, Primer Respondiente, Ética, Cultura de la Legalidad, Atención a Víctimas de Delito, Derechos Humanos y Femicidio, sólo que a estas dos últimas materias no pudo asistir porque lo comisionaron a otras labores.

A lo largo de esta ciudad militar sorprende su orden y limpieza, el silencio es interrumpido sólo por el eco de los ladridos en las perreras y por unos albañiles que construyen la ampliación del Hospital Militar. Es sábado y acaban de cobrar, pagan sus tacos en el “casino” —como le llaman a las tienditas autorizadas en instalaciones militares— con billetes de a \$500. En las avenidas hay tantas palmeras como anuncios de advertencia: “Art. 281... El que injurie o ultraje a un miembro de la Policía que esté en ejercicio de sus funciones será castigado con nueve meses de prisión”.

Figura 15: Fotografía de letrero del Campo Militar de San Miguel de los Jagüeyes



Fuente: Concepción Peralta Silverio.

Así se abraza la disciplina en el Ejército: obediencia a costa de la libertad. Aunque a veces se les escapa el control de la tropa en las redes sociales, como ocurrió con aquel post de *x Stgo Stgo*, difundido en Facebook, que celebró la captura del general Cienfuegos en Estados Unidos y fue compartido más de 3500 veces; este mensaje revivió una vieja rencilla que algunos elementos le guardan al general por quitarles el dinero que algunos gobernadores les depositaban directamente como apoyo a sus labores.

Cienfuegos ordenó que este apoyo ingresara a la Sedena, la cual se encargaría de redistribuirlo entre la tropa, cosa que no ocurrió y le ganó la fama de corrupto entre la tropa afectada. Sin embargo, quienes conocen al general aseguran que él modernizó y creó más hospitales militares, construyó unidades habitacionales, inauguró nuevas escuelas —como el Centro Militar de Ingenieros y de Ciencias de la Salud, el nuevo Colegio del Aire, la Escuela Militar de Sargentos y la Escuela Militar de Materiales de Guerra— y especializó a miles de soldados como policías militares, dado que era inminente que saldrían a las calles. Durante su administración, se pasó

de tres a 12 brigadas de la Policía Militar, esto es de nueve mil a 36 mil elementos, que son quienes hoy alimentan a la Guardia Nacional.⁸⁶

Esta Policía Militar tiene una vocación de cuerpo antimotín. En su V Informe de Labores, la Sedena informó que adquirieron 2,095 Toletes de 36”, 10,452 escudos, 12,645 cascos antimotín, 9,748 bastones policiales, 644 escudos eléctricos, 14 mil 156 máscaras antigas y 13 mil 017 trajes de protección corporal para la seguridad de los cuerpos de Policía Militar y Guardias Presidenciales.

En la Escuela de Policía Militar imparten cursos para jefes, oficiales y tropa, donde cursan especialidades como Búsqueda, Localización y Desactivación de Artefactos Explosivos; Especialidades Caninas; Conducción de Vehículos Antimotín. Fue hasta 2016 que se creó el curso de Formación de Oficiales de Policía Militar, que integró asignaturas como Geografía, Historia Universal, Historia de México, Español, Inglés y Algebra. Materias como Género o Derechos Humanos siguen ausentes hasta hoy.

4.5 Violaciones en nombre de la Seguridad Nacional

En Valle de Chalco, en el Estado de México, el acercamiento con la Guardia Nacional fue ríspido. Una de sus dos bases, fue acondicionada en unas casitas dúplex de la constructora Ara que estaban a la venta. No cuenta con barda perimetral sino con una malla ciclónica que permite ver las actividades de los soldados desde la vía pública, sus barricadas y el entrenamiento con perros.

⁸⁶ “Inauguración de la 12ª Brigada de Policía Militar y su Unidad Habitacional Militar”. Presidencia de la República EPN, 9 de julio de 2018. <https://www.gob.mx/epn/es/articulos/inauguracion-de-la-12-brigada-de-policia-militar-y-su-unidad-habitacional-militar?idiom=es>.

Figura 16: Instalaciones de la GN en Valle de Chalco, Edomex.



Fuente: Concepción Peralta Silverio.

Visten el uniforme verde olivo y una banda en el brazo los identifica como Plan GN. Desde la banqueta tomo fotografías de sus actividades y eso provoca la movilización de los soldados que se sienten agredidos y rápidamente salen y rodean el auto en el que viajo. Para evitar cualquier acto de violencia, bajo del carro y me justifico, le digo al militar al mando que soy periodista. Éste me ordena que borre las fotos del celular.

—¿Cómo se sentiría usted si yo fuera y me metiera a su casa y empezara a tomarle fotos?

—No estoy en su casa. Estoy en la vía pública.

Me repite contundente que borre las fotos o puede y tiene las facultades para detenerme.

—¿Por qué me va a detener? ¿Por qué delito?

—Está tomando fotos a instalaciones de Seguridad Nacional—dice con voz determinante.

—¿Cómo van a ser instalaciones de Seguridad Nacional si no tienen ni barda? Están al aire libre— le digo, intentando razonar.

—Precisamente por eso no debe tomar fotos, aquí anda el Cartel Jalisco Nueva Generación. ¿Imagínese lo que puede pasar si ven esas fotos en las redes sociales y se dan cuenta que estamos vulnerables?

—Entonces permítame tomar las fotos y mostrar cómo están expuestos y viven en riesgo.

Otro soldado es mucho más rudo e intimidante con mi acompañante. Con el cuerpo echado encima de él, le exige su identificación, luego que saque su cámara de la mochila y borre todas las fotos que hay en su memoria, todas. Así, de un momento a otro, la Seguridad Nacional es el argumento recurrente entre los militares para violentar las garantías constitucionales.

Tomarse en serio la seguridad nacional significaría contar con un análisis de riesgos y un sistema integral de protección de activos de cada una de las instalaciones estratégicas, de acuerdo con el manual que el ingeniero Javier Jiménez Espriú entregó antes de la renuncia como titular de la SCT. Una instalación estratégica incluye barreras, mallas, ventanillas, protecciones, software, circuito cerrado de TV, rayos X, accesos automatizados, control de paquetes, protocolos, consignas, capacitación, monitoristas, caninos y barreras físicas para delimitar, retardar, disuadir y proteger a las instalaciones.

El militar a cargo se acerca. Alguna ventaja debió encontrar en la propuesta que acepta que tomemos las fotografías, pero no de las barricadas, los perros, ni el interior de la “zona militar”. Pide a los soldados que se arreglen el uniforme y se formen para un pase de lista.

Valle de Chalco es un municipio *dormitorio* del Valle de México, de 391 mil 731 habitantes, de acuerdo con el Censo de Población 2020. El 64 por ciento de su población es Económicamente Activa y el 25 por ciento son jóvenes de entre 15 y 29 años, que hasta los 14 asisten a la escuela en un 91.6 por ciento, pero al pasar a los 15 años, su permanencia en el sistema educativo cae a menos de la mitad, 42 por ciento, además 14 por ciento de ellos, más de siete mil jóvenes, tienen que trasladarse a otro municipio para seguir estudiando.

Según datos del Inegi, en 2019 se registraron 6,684 nacimientos y 1,738 defunciones, es decir, es un municipio que no deja de crecer y requerir de servicios de salud, educación, vivienda,

trabajo y cultura. El 56 por ciento de la población cuenta con una afiliación a los servicios de Salud, lo que significa que 176 mil personas no la tienen. Además, tienen dos alertas de género, por feminicidio y desaparición de niñas y adolescentes.

A principios de 2019, ocupaba el lugar 45 entre las ciudades más violentas del país, los delitos que más les afectaban eran asalto en transporte público y asalto en la vía pública, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); por indicadores del Semáforo Delictivo del gobierno del Estado de México los delitos más frecuentes eran secuestro, narcomenudeo, lesiones, robo a negocio y feminicidio. En materia federal, padece el avance de la delincuencia organizada que en octubre de 2019 le costó la vida al alcalde, el profesor normalista Francisco Toledo, quien había denunciado amenazas previas por parte del cartel Tláhuac-Chalco, en colusión con ex policías de este municipio.

¿Y qué hizo la Federación? ¿El gobierno estatal? ¿El municipio? La estrategia principal consistió en enviar militares que se encargan de hacer rondines por las colonias y operativos en el transporte público. Para agosto de 2019, llegó Guardia Nacional con 67 elementos, que eran los mismos soldados que había con anterioridad, pero con el distintivo de Plan GN en el brazo.

El municipio dejó de aparecer en la lista de las ciudades más violentas y ha reducido sus índices de homicidio, sin embargo, sus pobladores siguen padeciendo las condiciones de alta marginalidad y violencia. Repuntaron delitos como secuestro, extorsión, robo a casa y a negocio, violación y violencia familiar,⁸⁷ lo que da la razón a los especialistas cuando advierten que la militarización no soluciona los problemas de seguridad de manera permanente, que no todos los delitos obedecen al crimen organizado y que existen otras violencias, además de los homicidios, que requieren un abordaje distinto al uso de fuerza.

El asalto al transporte público con violencia sigue siendo un foco rojo y no existen políticas públicas que vayan al origen del problema, que es la necesidad de miles de mexiquenses de trasladarse a dos horas y media de camino para ir a trabajar, a estudiar, por servicios médicos,

⁸⁷ Semaforo.mx, “Semáforo Delictivo en Estado de México”, *Semáforos Estatales* (blog), marzo de 2021, <http://edomex.semaforo.com.mx/>.

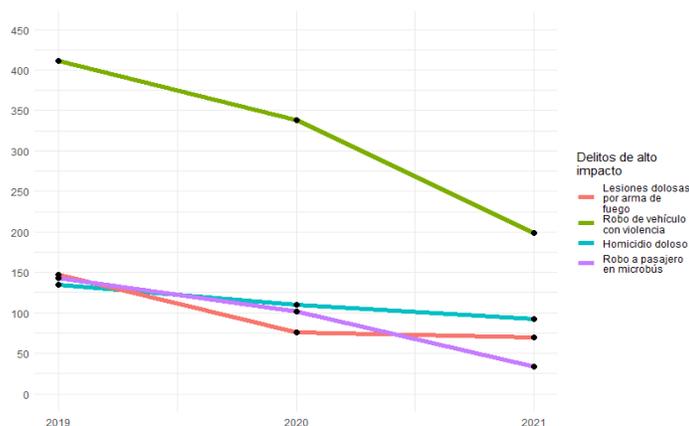
trámites y cultura; tampoco se les dota de un transporte público eficiente, digno y seguro. Militares armados rondando por las calles es más probable que repercuta en enfrentamientos y/o violación a los Derechos Humanos de la población que en un cambio real de las causas que dan origen a sus violencias.

A principios de año, la jefa de gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, pudo presumir que los delitos de alto impacto disminuyeron 51 por ciento de enero de 2019 a enero de 2021, al pasar de 5 mil 237 a 2 mil 510. Afirmó que esta baja es producto de la implementación de una estrategia basada en cuatro ejes: atención a las causas; más y mejor policía; inteligencia e investigación; y coordinación (con la SSyPC, Marina, Sedena y Guardia Nacional).

Según sus cifras, de enero 2019 a enero de 2021, el homicidio doloso pasó de 135 a 92 casos (-31.9); las lesiones dolosas por arma de fuego, de 147 a 70 (-52.4%); el robo de vehículo con violencia, de 411 a 199 (-51.6%); el robo a pasajero en microbús, de 143 a 34 (-76.2%).

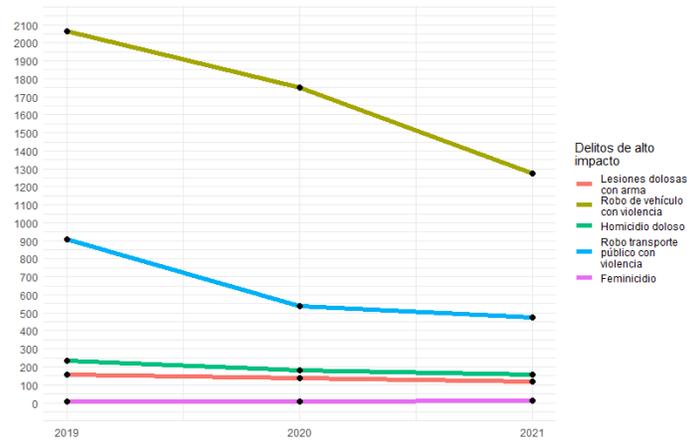
En el Estado de México se repitió el fenómeno de delitos a la baja durante el mismo periodo de tiempo, con un comportamiento muy parecido: El homicidio doloso pasó de 236 a 157 casos (-34%); lesiones con arma, de 157 a 119 (-24%); robo de vehículo con violencia, de 2063 a 1276 (-38%), robo en transporte público colectivo con violencia, de 907 a 474 (-47.7%).

Figura 17: Delitos de Alto Impacto en la CDMX.



Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno de la Ciudad de México.

Figura 18: Delitos de Alto Impacto en el Estado de México.



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El comportamiento de los delitos a la baja en ambas entidades muestra una relación entre estos y los efectos de la pandemia; los delitos elegidos para el ejercicio tienen que ver con movilidad y resulta curioso ver su similitud a la baja; además se debe observar que la Guardia Nacional fue distraída de sus labores de seguridad para apoyar en la emergencia sanitaria, por lo que es imposible conocer con certeza cual ha sido su contribución a la mejora de la seguridad pública de estas entidades. La baja de delitos por si misma no es suficiente cuando hay un factor tan determinante como lo fue el aislamiento que tuvieron que hacer las familias.

CAPÍTULO V

La Policialización del Ejército

5.1 Un deseo llamado *Policialización*

La *policialización* de las fuerzas armadas es un término que toma fuerza en el debate público cuando se quieren contrarrestar las críticas al actual gobierno y al presidente Andrés Manuel López Obrador, por su determinación de involucrar cada vez más a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y en otras actividades de la vida pública y que estarían llevando al país hacia el militarismo.

Hay militarismo cuando el estamento militar no sólo asume funciones más allá de la defensa, sino que incide directamente sobre el poder civil, incluso subordinándolo. En una definición clásica, Albert Lauterbach concibió en 1944 al militarismo como ‘el liderazgo político de los militares en el Estado’.⁸⁸

En nuestros días son las fuerzas armadas quienes están encabezando los grandes proyectos y sus respectivos presupuestos —Ejército asume al menos 27 funciones civiles—. ⁸⁹ Los militares están dando contratos a las constructoras en las mega obras del gobierno y no la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), están contratando médicos y enfermeras para la atención de la pandemia del Covid-19 y se han constituido como la principal fuente de empleo para los jóvenes en el sector público, a través de la Guardia Nacional.

Los defensores del actual gobierno aseguran que la incursión de los militares no responde a la militarización ni al militarismo, sino a un proceso de transformación de las fuerzas armadas para convertirlas en un ejército de paz, al servicio de la ciudadanía, con la máxima atención a los derechos humanos, es decir, se trata de *policializar* a los militares.

⁸⁸ Edgar Baltazar, “Militarismo de amplio espectro”, *Contrarreplica*, 16 de mayo de 2021, <https://contrareplicave-racruz.com/tiraditos/militarismo-de-amplio-espectro>.

⁸⁹ Redacción, “Ejército asume al menos 27 funciones civiles”, *El Universal*, 21 de mayo de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ejercito-asume-al-menos-27-funciones-civiles>.

El término *policialización* o *polización* no es nuevo, ni lo inventaron en este sexenio. Existe literatura al respecto y se utiliza para el análisis de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, y cómo éstas han modificado su actuación, doctrina, entrenamiento, equipamiento, pero sin perder su naturaleza de ejército, explica Daira Arana, especialista en militarización y fuerzas armadas.

“Cuando estudias fuerzas armadas, Constitución de los ejércitos, historia de las guerras, de los ejércitos, te das cuenta que el ejército mexicano no hace todas esas cosas. Ellos han hecho labores más enfocadas a la seguridad pública, más de policía que de militares en temas de defensa; sin embargo, esto no implica que no tengan dinámicas de actuación militarizadas.

“Si sus principales actividades (del ejército mexicano) son hacer funciones de policiales y no temas de seguridad internacional, defensa y conducción de conflictos armados, entonces sí tenemos una *policialización*. Nos guste o no, eso existe”, agrega la especialista.

El primer político en recurrir al término fue el subsecretario de Derechos Humanos de la Segob, Alejandro Encinas, cuando llegó al cargo e intentaba defender la creación de la Guardia Nacional, dijo que con ésta, buscaban la *policialización* de las fuerzas armadas y se pronunció por una reforma a éstas últimas porque “¿Necesitamos tener unas fuerzas armadas para el exterminio? ¿Necesitamos un ejército y una armada en nuestro país?”, cuestionaba entonces.⁹⁰ El entonces secretario de Seguridad Pública, Alfonso Durazo, también se refirió a este plan en diciembre de 2018: “Lo que vamos a hacer es, si vale la expresión atípica, una *policialización* del Ejército, es decir, capacitar al mayor número de elementos posibles para realizar una tarea de seguridad pública a través de la Guardia civil”, aseguró.⁹¹

Lo que genera escozor entre los analistas, dice Arana, es que se piense que las fuerzas armadas mexicanas son buenas policías conforme al deber ser de los modelos policiales profesionales,

⁹⁰ Mathieu Tourliere, “La propuesta de Guardia Nacional viene con una nueva ‘narrativa’ enfocada en derechos humanos: Encinas”, *Proceso*, 28 de noviembre de 2018, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/11/28/la-propuesta-de-guardia-nacional-viene-con-una-nueva-narrativa-enfocada-en-derechos-humanos-encinas-216284.html>.

⁹¹ Redacción, “Policialización del Ejército implica capacitar en seguridad pública: Durazo”, *La Razón*, 20 de diciembre de 2018, <https://www.razon.com.mx/mexico/guardia-nacional-alfonso-durazo-montano-ejercito-sedena-seguridad-y-proteccion-ciudadana-policializacion/>.

como la Policía de Proximidad o la Policía Orientada a la Solución de Problemas, “y no tienen nada que ver, nuestras policías, que ya son militarizadas, están en pañales en esos temas”.

El presidente López Obrador siempre quiso hacer uso de las fuerzas armadas para las labores de seguridad. Lo expuso desde 2017, en su plan alternativo de nacional titulado “2018, la Salida. Decadencia y Renacimiento de México”. Su estrategia para recuperar la seguridad era atender las causas que dan origen a la violencia y recurrir a las fuerzas armadas, con una transformación para ponerlas al servicio del pueblo. Lo haría a través de una Guardia Nacional militarizada, compuesta por todas las fuerzas del orden existentes: policía militar, naval y federal. Plan que ha llevado a cabo a la perfección.

Seis meses después de asumir al cargo, el Presidente expuso en una entrevista con La Jornada: “Si por mi fuera, yo desaparecía al ejército y lo convertía en Guardia Nacional, es decir, declararíamos que México es un país pacifista, que no necesita ejército y que la defensa a la nación, en el caso de que fuese necesario, la haríamos todos los mexicanos... No lo puedo hacer porque hay resistencias, una cosa es lo deseable y otra lo posible, pero ya el paso que dimos (cambios a la Constitución) fue importante”.⁹²

El López Obrador candidato usó el discurso del retiro del ejército a los cuarteles en campaña, dependiendo del público al que se dirigiera, pero el político y el ejecutivo habló siempre de una transformación de las fuerzas armadas para reeducarlas y volverlas respetuosas de los derechos humanos. “Es un reto”, dijo en la misma entrevista con La Jornada. Eso cree el Presidente que está llevando a cabo en la Guardia Nacional, un cambio de prioridades a los militares, la protección y seguridad a la ciudadanía por encima de la defensa de la soberanía nacional.

Pero cuando vemos cómo y quiénes están capacitando a los reclutas de la Guardia Nacional — nuevos y veteranos— hallamos que de nueve especialidades, a cargo de 409 instructores, 308

⁹² Andrés Manuel López Obrador, “Si por mi fuera, desaparecería al Ejército y declararíamos que México es un país pacifista: AMLO”, entrevistado por Roberto González Amador, Luis Hernández Navarro, Pedro Miguel, Alonso Urrutia y Miguel Ángel Velázquez, La Jornada, 2019, <https://videos.jornada.com.mx/player/81209054/si-por-mi-fuera-desapareceria-al-ejercito-y-declarar/>.

pertencen a la Sedena, 55 a la Semar y 46 a otras instituciones, de acuerdo con la respuesta a una solicitud de información (2800100029021).

Figura 19: Instructores que capacitan a nuevos reclutas de la GN

Materia	SEDENA	SEMAR	Otros
Enlace a Vinculación Social	31	6	7
Competencia y habilidades Táctico Operativas	101	16	19
Doctrina	36	9	5
Sistema de Justicia Penal Acusatorio	37	13	3
Derechos Humanos	12	0	1
Perspectiva de género	19	5	1
Desarrollo Humano	14	1	4
Jurídico Administrativo	48	4	4
Acondicionamiento Físico	10	1	2
TOTAL	308	55	46

Fuente: Solicitud de información 2800100029021.

En el Curso de Formación Inicial para la Guardia Nacional (Veteranos) vemos que el programa consta de 30 unidades de aprendizaje impartidas en 494 horas-clase, las cuales dedican más tiempo al uso de la fuerza que a la concientización de su labor policial.

Figura 20: Materias y horas de aprendizaje del CFI para la GN (Veteranos)

Materia	Horas de aprendizaje
Uso de armas, instrumentos y mecanismo de control de personas (bastón policial PR-24 y tolete)	40 horas
Defensa Policial y Acondicionamiento Físico	40 horas
Taller de Primer Respondiente y Juicios Orales	30 horas
Ética Policial y Cultura de la Legalidad	25 horas
Primer Respondiente con Capacidad para procesar en el lugar de los hechos	25 horas
Conocimiento del Armamento	25 horas
Control de multitudes; doctrina de la Guardia Nacional; Introducción al Derechos y la Seguridad Pública; Nociones de Derechos Penal; actuación de la Policía dentro del Sistema de Justicia Penal; proximidad social y vinculación con la ciudadanía; Prevención de la violencia y la delincuencia; Inteligencia policial y Estudio y Prevención del Femicidio	20 horas

Fuente: Solicitud de información 2800100029021.

A la materia de Derechos Humanos, excluyentes de responsabilidad y uso legítimo de la fuerza —todo en una misma materia— se le dedican ocho horas; Detención y conducción de personas cinco horas; y Atención a víctimas de delito cuatro horas.

En el Curso de Formación Inicial (Nuevo Ingreso) se consideran 42 unidades de aprendizaje en 1075 horas, las materias con más énfasis son:

Figura 21: Materias y horas de aprendizaje del CFI (Nuevo Ingreso)

Materia	Horas de aprendizaje
Defensa policial y Acondicionamiento físico	100 horas
Instrucción y doctrina policial	80 horas
Armamento y prácticas de tiro	70 horas
Derechos humanos, excluyente de responsabilidad y uso legítimo de la fuerza	40 horas
Actuación policial dentro del Sistema de Justicia Penal; Uso de armas, instrumentos y mecanismos de control; Primer respondiente con capacidad para procesar en el lugar de los hechos; Taller de primer respondiente y Juicios orales.	40 horas
Legislación militar	35 horas
Doctrina de la Guardia Nacional; Perspectiva de género; Cultura de la legalidad; taller de mediación policial y manejo de conflictos	30 horas

Fuente: Solicitud de información 2800100029021.

Santiago Aguirre, director del Centro Prodh, sostiene que la *policialización* en México es más el discurso de un deseo que una realidad: “El tipo de cultura organizativa que impera en la fuerza armada mexicana no facilita un proceso de *policialización* ni de *civilización* que compense la formación castrense inicial, o al menos dé un entendimiento de la lógica de seguridad ciudadana”.

“Implicaría abrirse a controles externos, a que instancias externas revisen lo que pasa en la Guardia Nacional, en las fuerzas armadas, que sancionen los casos de violaciones a derechos humanos y los casos de corrupción; un ejercicio respetuoso del debido proceso y no apelando a

la disciplina castrense y al autoritarismo. Mientras no haya eso, es difícil hablar de *policialización* de la fuerza armada”, agrega el especialista en Derechos Humanos.

5.2 Un ejército de paz

“No, no y no, un ejército de paz no existe, eso es una mentira del Presidente. Un ejército es bueno en la medida en que sea fuerte y capaz de realizar con éxito una misión, de acabar con el enemigo en el menor tiempo posible; un ejército débil no le sirve a nadie y así es el ejército mexicano”, expone Eduardo Navarrete Monte,⁹³ abogado militar, ex miembro de las fuerzas armadas, a quien la mención del ejército fuera del espectro bélico le parece una barbaridad.

Teniente coronel de infantería, Navarrete agrega: “Es increíble que no puedan entrar las fuerzas armadas y cumplir con una misión, la de someter a determinados delincuentes que están dañando a la comunidad, y no hablo de ejecuciones, sino de detenerlos. Este gobierno está haciendo exactamente lo que hicieron los anteriores, están haciendo política, realmente no quieren acabar con el problema”.

Varios analistas abordaron el tema del ejército de paz en 2018, cuando se conformaba la Guardia Nacional. Eduardo Guerrero escribió entonces: “El ADN del Ejército Mexicano no va a cambiar de la noche a la mañana, sin embargo, se podrían desarrollar algunas iniciativas a partir de la noción de un ‘Ejército de Paz’. El próximo gobierno podría hacer una diferencia si llega a un nuevo acuerdo con las Fuerzas Armadas para moderar los excesos más frecuentes”.⁹⁴

¿Qué tan determinante es la orden del Presidente para que el ejército obedezca la nueva orden de respetar los Derechos Humanos y se limite al uso de la fuerza sólo cuando sea indispensable? Los datos de Estefanía Vela expuestos con anterioridad muestran que la instrucción de su alto mando es insuficiente. A más exposición de las fuerzas armadas, más uso de la fuerza letal, al grado de que este sexenio ha roto algunos récords.⁹⁵ Para observar los resultados del experimento del Presidente y la presumible transformación de los militares a través de la Guardia

⁹³ Eduardo Navarrete Monte (abogado militar), entrevistado por Concepción Peralta, 5 de noviembre de 2020.

⁹⁴ Eduardo Guerrero, “Ejército de paz”, *El Financiero*, sec. Opinión, 10 de septiembre de 2018, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/ejercito-de-paz/>.

⁹⁵ Vela, “De Nuevo Laredo”.

Nacional habría que comparar los números en materia de derechos humanos entre las fuerzas armadas en tareas de seguridad y la Guardia Nacional y eso pasa por entregar los datos al detalle; y dentro de la Guardia Nacional habría que diferenciar entre los resultados de los reclutas de nuevo ingreso —civiles sin preparación militar— con los veteranos, después de su capacitación y sus cursos de formación inicial, sólo así podríamos ver el contra factual de la transformación que, ha decir del Presidente, se estaría llevando a cabo en la Guardia Nacional.

Respecto a la impunidad con que gozaron la fuerzas armadas en administraciones pasadas, la consignación de 30 marinos por la desaparición de varios civiles en Nuevo Laredo, en Tamaulipas, podría ser un caso paradigmático de este gobierno y las fuerzas armadas, en la medida en que se lleven a cabo los debidos procesos y se transparenten las responsabilidades de los altos mandos, ya que existe la posibilidad de que sean *chivos expiatorios*, como aseguran las familias de los navales, pues estos fueron detenidos con engaños y llevados a una prisión militar, cuando deberían estar en custodia de las autoridades civiles. Los altos mandos se han deslindado de ellos, como si estos se mandaran solos, denuncian sus familias.

Para la directora de *Global Thought* este gobierno ha perdido varias oportunidades para repensar la función de la seguridad con un nuevo enfoque, que podría ir desde declarar un conflicto armado y recurrir al derecho internacional humanitario, que evaluaría forzosamente la actuación de sus militares y policías, la oportunidad para hacer un reforzamiento jurídico que atendiera graves violaciones a Derechos Humanos, y hasta para rediseñar a sus policías.

“Si la Guardia Nacional es una fuerza intermedia para atender los problemas de seguridad que genera el crimen organizado, entonces las fuerzas armadas tendrían que salir de esas labores y se deberían cambiar sus atribuciones. Necesitas ocuparlas en otras cosas y posiblemente es lo que estamos viendo, ahora que van a hacer trenes, aeropuertos, a dedicarse a las aduanas”, explica Arana y agrega: “Necesitamos rediseñar las leyes de las fuerzas armadas para que todo este discurso, de decir que los militares regresen a sus cuarteles, (hay que considerar) ¿Qué regresen a qué? ¿Para qué necesitamos fuerzas armadas? ¿Para qué los policías? ¿Para qué una fuerza intermedia? Mantener la dinámica como está, le deja toda la responsabilidad a los individuos que ejecutan estas estrategias, a los militares y a los policías”.

El problema no es de los individuos sino de políticas públicas y los servidores públicos que están tomando las decisiones en materia de seguridad. Ricardo Monreal, Claudia Ruiz Massieu, Xóchitl Gálvez, Alejandro Encinas y los responsables en la Guardia Nacional y la Sedena fueron buscados para hablar sobre la política de seguridad pública y no aceptaron ser entrevistados para abundar sobre el tema.

Más allá de los dichos del Presidente, no existe nada que acompañe esa presunta transformación de las fuerzas armadas, *policialización* o ejército de paz. Las leyes orgánicas de las fuerzas armadas no han sido tocadas, siguen siendo entes cerrados, jerárquicos que no rinden cuentas a los civiles, excepto al Presidente; y en la Guardia Nacional no hay civiles que pudieran estar haciendo ese cambio o transformación de prioridades, de pensar en proteger a los ciudadanos en vez de combatir al enemigo, y como ya vimos, su malla curricular es superficial e insuficiente en materia policial, seguridad pública y derechos humanos.

Lo que tenemos hasta ahora es la militarización de la Guardia Nacional, de la seguridad pública en general y de varias funciones públicas, sin presupuesto ni apoyo para las policías locales —acusadas de corruptas e ineficientes, pero sin hacerse cargo de ello—, y una instrucción a los militares de que se porten bien y no abusen del uso de la fuerza.

“La Guardia Nacional es una oportunidad perdida porque la actual administración renunció a tener un cuerpo de origen genuinamente civil”, dice Santiago Aguirre. “A nosotros nos importa más que al país le vaya bien y no que tengamos la razón. Ojalá que funcione en el largo plazo, que la violencia baje, que la militarización no genere riesgos a la democracia y violaciones a los Derechos Humanos, pero todo en la historia previa nos hace pensar que no será así”.

Bibliografía

- Agencia Reforma. “La guerra contra el narco en México, costosa, cara y mortal”. *Chicago Tribune*, 12 de diciembre de 2016. <https://www.chicagotribune.com/hoy/ct-hoy-8766718-la-guerra-contra-el-narco-en-mexico-costosa-cara-y-mortal-story.html>.
- Aguilar, Rubén. “Cae el precio de la amapola”. *Animal Político*, 2 de abril de 2019, sec. Lo que quiso decir. <https://www.animalpolitico.com/lo-que-quiso-decir/cae-el-precio-de-la-amapola/>.
- Ángel, Arturo. “Guardia Nacional acumula cinco casos de presunto abuso de la fuerza en solo 6 meses”. *Animal Político*, 11 de septiembre de 2020. <https://www.animalpolitico.com/2020/09/guardia-nacional-presunto-abuso-fuerza-6-meses/>.
- Ángel, Arturo. “Guardia Nacional viola su propia ley: más del 90% de sus elementos no están certificados”. *Animal Político*, 31 de mayo de 2021. <https://www.animalpolitico.com/2021/05/guardia-nacional-elementos-aprobacion-plazo/>.
- Arteta, Itxaro. “La violencia y el miedo dejan sin candidatos a municipios de Guerrero”. *Animal Político*, 12 de junio de 2018. <https://www.animalpolitico.com/2018/06/guerrero-asesinatos-candidatos/>.
- Atuesta, Laura. “Las cuentas de la militarización”. *Nexos*, 1 de marzo de 2017. www.nexos.com.mx/?p=31552.
- Ávila, Yuriria. “El Sabueso: Morena dice que Fuerzas Armadas violan menos derechos que la PF”. *Animal Político*, 21 de enero de 2019. <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/morena-fuerzas-armadas-violan-menos-derechos-policia-federal/>.
- Baltazar Landeros, Edgar. “Militarismo de amplio espectro”. *Contrarréplica*, 16 de mayo de 2021. <https://contrareplicaveracruz.com/tiraditos/militarismo-de-amplio-espectro>.
- Cámara de Diputados. “Turna Cámara de Diputados al Senado dictamen que crea la Guardia Nacional, luego de ser aprobado en lo general y en lo particular”, Boletín n. 0893, 16 de enero de 2019. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Enero/16/0893-Turna-Camara-de-Diputados-al-Senado-dictamen-que-crea-la-Guardia-Nacional-luego-de-ser-aprobado-en-lo-general-y-en-lo-particular>.

- Canchola, Alejandra. “¿De quién fue el voto en contra de la Guardia Nacional?” *El Universal*, 28 de febrero de 2019. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/de-quien-fue-el-voto-en-contra-de-la-guardia-nacional>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y Cámara de Diputados. “Recursos Públicos Asignados al Sistema de Justicia Penal Acusatorio”. Nota Informativa notacefp / 014 / 2016. 23 de junio de 2016. <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/junio/nota-cefp0142016.pdf>.
- CNDH México. “METODOLOGÍA Y DESARROLLO”. *Sistema Nacional de Violación a los Derechos Humanos* (blog), marzo de 2021. http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/ind_Autoridad_SM.asp?Id_Aut=29100.
- Ducker, Duncan. “La nueva Guardia Nacional de México está rompiendo su juramento de respetar los derechos humanos”. *Amnistía Internacional*, 8 de noviembre de 2020. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/11/mexicos-national-guard-breaking-vow-respect-human-rights/>.
- Espino, Manuel. “Olvidan mandos civiles en la Guardia Nacional. Todos son militares”. *El Universal*, 11 de abril de 2019. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/olvidan-mandos-civiles-en-la-guardia-nacional-todos-son-militares>.
- Espinosa, Alejandro. “Entre la opacidad y la falta de estrategia: el despliegue de la Guardia Nacional”. *Animal Político*, 19 de agosto de 2020. <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/entre-la-opacidad-y-la-falta-de-estrategia-el-despliegue-de-la-guardia-nacional/>.
- Ferri Pablo, Rea Daniela. *La Tropa. Por qué mata un soldado*. (México: Penguin Random House, 2019).
- Franco, Alicia, Estefanía Vela, Georgina Jiménez, Mariana López, Mónica Meltis y Nicole Huele. *Falsas salvaguardas: Las capacitaciones de las fuerzas armadas en derechos humanos y género (2010-2019)*. Ciudad de México: Data Cívica, EQUIS Justicia para las mujeres e Intersecta, 2020. <https://equis.org.mx/projects/falsas-salvaguardas-capacitaciones-fuerzas-armadas-derechos-humanos-genero/>.
- Gálvez Salvador, Yadira. *Análisis: La Guardia Nacional: Los retos de las Fuerzas Armadas frente a la seguridad pública de México* (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército

- del Perú, s/f), <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/423-la-guardia-nacional-los-retos-de-las-fuerzas-armadas-frente-a-la-seguridad-publica-de-mexico/file>.
- García, Samuel. “Acusan a Guardia Nacional de asesinar a mujer en Chihuahua”. *El Financiero*, 9 de septiembre de 2020. <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/acusan-a-guardia-nacional-de-matar-a-mujer-en-chihuahua/>.
- Gobierno de México. “Inauguración de la 12ª Brigada de Policía Militar y su Unidad Habitacional Militar”, Presidencia de la República EPN, 9 de julio de 2018. <https://www.gob.mx/epn/es/articulos/inauguracion-de-la-12-brigada-de-policia-militar-y-su-unidad-habitacional-militar?idiom=es>.
- González Andrade, Salvador. “Criminalidad y crecimiento económico regional en México”. *Frontera norte* 26, no. 51 (ene./jun. 2014). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722014000100004.
- González Plessmann, Antonio. “El tema de los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos-propuestas para su conceptualización y abordaje”. *Aportes Andinos*, Derechos humanos y políticas públicas, núm. 21 (mayo de 2008). https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_pp/Indicadores_DDHH_Gonzales_Plessman.pdf.
- Guerrero, Eduardo. “Ejército de paz”. *El Financiero*, s/f, sec. Opinión. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/ejercito-de-paz/>.
- Guerrero, Eduardo, y Roberto Valladares. “Pacificación Inconclusa”. *Nexos*, 1 de mayo de 2020. <https://www.nexos.com.mx/?p=47933>.
- Guerrero, Eduardo. *Inteligencia Policial*, vol. 3, Biblioteca Básica de Seguridad Ciudadana. (México: Porrúa, 2013).
- Hristoulas, Athanasios. “La Guardia Nacional: lecciones del extranjero”. *Este País*, 8 de febrero de 2019. <https://estepais.com/impreso/la-guardia-nacional-lecciones-del-extranjero/>.
- INEGI. “DATOS PRELIMINARES REVELAN QUE DE ENERO A JUNIO DE 2019 SE REGISTRARON 17 198 HOMICIDIOS”. Comunicado de prensa Núm. 024/20. 28 de enero de 2020. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSociodemo/DefunHomicidio.pdf>.

- INEGI. “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/fd_envipe2019.pdf.
- INEGI. *Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia*: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019, <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/>.
- López Obrador, Andrés Manuel. “Si por mí fuera desaparecería al Ejército y declararía que México es un país pacifista”: AMLO. Entrevistado por Roberto González Amador, Luis Hernández Navarro, Pedro Miguel, Alonso Urrutia y Miguel Ángel Velázquez. *La Jornada*, 2019. <https://videos.jornada.com.mx/player/81209054/si-por-mi-fuera-desapareceria-al-ejercito-y-declarar/>.
- López Portillo Vargas, Ernesto, coordinador. *Militarización en la 4T (2018-2020)*: Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2020. https://www.casade.org/Documentos-Analyzing/Sesion2/Informe_Militarizacion_4T.pdf.
- Loredo, Daniela. “Repunta huachicoleo en los ductos de Pemex”. *Energy 21*, 7 de enero de 2021. <http://energy21.com.mx/petroleo-y-gas/2021/01/07/repunta-huachicoleo-en-los-ductos-de-pemex>.
- Lumbrenas, Jorge. “Guardia Nacional: la capacitación inicial de sus elementos”. *La Silla Rota*, 8 de abril de 2020. <https://lasillarota.com/opinion/columnas/guardia-nacional-la-capacitacion-inicial-de-sus-elementos/378515>.
- Madrazo, Alejandro, Jorge Romero, y Rebeca Calzada. “Los combates: La ‘guerra contra las drogas’ de Felipe Calderón”. *Nexos*, 1 de abril de 2017. <https://www.nexos.com.mx/?p=31818#ftn4>.
- Merino, José. “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”. *Nexos*, 1 de junio de 2011. <https://www.nexos.com.mx/?p=14319>.
- MITOFSKY. “RANKING CONFIANZA EN INSTITUCIONES [MÉXICO 2020]”. *México Opina* (blog), 10 diciembre 2020. <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1407-confianza-2020>.
- Molina, Héctor. “Recorte para atender a víctimas”. *El Economista*, 9 de septiembre de 2020, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Recorte-para-atender-victimas-20200909-0170.html>.

- Moloeznik, Pablo. “Seguridad Interior un Concepto Ambiguo”. *Revista IUS* 13, núm. 44 (diciembre de 2019). <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.458>.
- Ocádiz, Concepción. “Cuauhtémoc el municipio más huachicolero de Hidalgo”. *El Sol de Hidalgo*, 21 de diciembre de 2020. <https://www.elsoldehidalgo.com.mx/local/cuauhtemoc-el-municipio-mas-huachicolero-de-hidalgo-6158792.html>.
- Olvera Lezama, Blanca Ivonne. *La ley de la Guardia Nacional 2019*. Tirant Lo Blanch, 2019.
- Peralta, Concepción. “‘ESTADO DE DERECHO, UNA SIMULACIÓN EN MÉXICO’: HIPÓLITO MORA”. *World Justice Project*, 13 de febrero de 2020. <http://panorama.worldjusticeproject.mx/index.php/2020/02/13/estado-de-derecho-una-simulacion-en-mexico-hipolito-mora/>.
- Pérez, Catalina, y Rodrigo Gutiérrez. “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”. *Nexos*, 1 de julio de 2015. <https://www.nexos.com.mx/?p=25468>.
- Pérez, Catalina, y Rodrigo Gutiérrez. “Índice letal: Los operativos y los muertos”. *Nexos*, 1 de noviembre de 2011. <https://www.nexos.com.mx/?p=14555>.
- Pérez Correa, Catalina. “Cuando los ciudadanos se vuelven enemigos”. *Nexos*, enero de 2021. <https://www.nexos.com.mx/?p=52075>.
- Pérez Correa, Catalina, y Jorge Romero. “Las fuerzas armadas y la seguridad en México: Balance de una década de guerra contra el crimen organizado”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 17, núm. 4 (2017).
- Perpetuar el Fallido Modelo de Seguridad: La aprobación de la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de Políticas de Seguridad en México contrarias a los Derechos Humanos*, 2da ed. México: Centro Pro DH, abril de 2018. <https://centro-prodh.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/InformeSegFallida2da.pdf>.
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, Anexo*. (Presidencia de la República, 2018). https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf.
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. (México: Presidencia de la República, 2019). <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.
- “¿Qué es la Guardia Nacional de Estados Unidos?”, *El Orden Mundial*, 19 de enero de 2021. <https://elordenmundial.com/que-es-la-guardia-nacional-de-estados-unidos/>.

- Redacción. “¿Cuántas personas trabajan en la administración pública en México?”. *El Economista*, 20 de octubre de 2020. <https://www.economista.com.mx/politica/Cuantas-personas-trabajan-en-la-administracion-publica-en-Mexico-20201020-0073.html>.
- Redacción. “Cárteles y feminicidios: los problemas de Valle de Chalco y sus alcaldes”. *La Razón*, 29 de octubre de 2019. <https://www.razon.com.mx/mexico/carteles-feminicidios-valle-chalco-alcaldes/>.
- Redacción. “Ejército asume al menos 27 funciones civiles”. *El Universal*, 21 de marzo de 2021. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ejercito-asume-al-menos-27-funciones-civiles>.
- Redacción. “El Senado aprueba por unanimidad la creación de la Guardia Nacional con mando civil”. *Animal Político*, 21 de febrero de 2019. <https://www.animalpolitico.com/2019/02/guardia-nacional-caracter-civil-senado/>.
- Redacción. “La lista negra de los 10 estados donde se registran más homicidios”. *Infobae*, 21 de enero de 2021. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/21/la-lista-negra-de-los-10-estados-donde-se-registran-mas-homicidios/>.
- Redacción. “Oficial, más de 22 mil 700 muertos por violencia”. *El Universal*, 13 de abril de 2010. <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/672485.html>.
- Redacción. “Policialización del Ejército implica capacitar en seguridad pública: Durazo”. *La Razón*, 20 de diciembre de 2018. <https://www.razon.com.mx/mexico/guardia-nacional-alfonso-durazo-montano-ejercito-sedena-seguridad-y-proteccion-ciudadana-policializacion/>.
- Rincón, Andrea. “México: Senado aprueba por unanimidad la creación de la Guardia Nacional”. *France 24*, 22 de febrero de 2019. <https://www.france24.com/es/20190222-mexico-senado-guardia-nacional-lopez>.
- Ruíz, Alan. “Sobre la Guardia Nacional en México”. Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. TI 02/18, 1 de marzo de 2018. https://seguridadydefensa.mx/wp-content/uploads/2018/03/ti_02-18.pdf.
- Sánchez Olmos, Pablo. “El polémico estreno de la Guardia Nacional de López Obrador en México”. *El Mundo*, 8 de julio de 2019. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/07/08/5d221a0afc6c830d338b45dc.html>.

- SEDENA. “Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Defensa Nacional”, 4 de septiembre de 2020, <https://www.gob.mx/sedena/articulos/segundo-informe-de-labores-de-la-secretaria-de-la-defensa-nacional-sedena?idiom=es>.
- Semaforo.mx. “Semáforo Delictivo en Estado de México”. *Semáforos Estatales* (blog), marzo de 2021. <http://edomex.semaforo.com.mx/>.
- Senado de la República. “Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República, por el que se aprueba informe del Ejecutivo Federal de las Actividades Desarrolladas por la Guardia Nacional”. Senado de la República, LXIV Legislatura, 22 de septiembre de 2020. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-11-04-1/assets/documentos/Dict_Com_Seguridad_Publica_Informe_EF_Guardia_Nacional.pdf.
- Téllez, Cristian. “Cuántos policías hay en México”. *El Financiero*, 20 de octubre de 2020. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cuantos-policias-hay-en-mexico/>.
- Tourliere, Mathieu. “AMLO consciente a la Sedena”. *Proceso*, 24 de noviembre de 2020. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/11/24/amlo-consiente-la-sedena-le-ofrece-el-mayor-presupuesto-de-su-historia-253305.html>.
- Tourliere, Mathieu. “La propuesta de Guardia Nacional viene con una nueva ‘narrativa’ enfocada en derechos humanos: Encinas”. *Proceso*, 28 de noviembre de 2018. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/11/28/la-propuesta-de-guardia-nacional-viene-con-una-nueva-narrativa-enfocada-en-derechos-humanos-encinas-216284.html>.
- Vela, Estefanía. “De Nuevo Laredo a Mazapa de Madero: el índice de letalidad de la SEDENA crece”. *Animal Político*, sec. Blog de Intersecta, 6 de abril de 2021. <https://www.animal-politico.com/blog-de-intersecta/de-nuevo-laredo-a-mazapa-de-madero-el-indice-de-letalidad-de-la-sedena-crece/>.
- Vicente Urbano, Edgar. “La Guardia Nacional”. Universidad de Guadalajara, s/f. http://www.cusur.udg.mx/es/sites/default/files/adjuntos/edgar_jose_vicente_urbano_02.pdf.
- Vicenteño, David. “95% de ex de la PF no cumplen requisitos para la GN”. *Excelsior*, 22 de febrero de 2021. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/95-de-ex-de-la-pf-no-cumplen-requisitos-para-la-gn/1434137>.

World Prison Brief. "Highest to Lowest - Prison Population Rate". Consultado 28 de febrero de 2021. https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All.

Entrevistas

Daira Arana (directora de Global Thought Mx), entrevistada por Concepción Peralta, 18 de marzo de 2021.

Eduardo Navarrete Monte (abogado militar), entrevistado por Concepción Peralta 5 de noviembre de 2020.

Hipólito Mora (líder de las autodefensas de Tepalcaltepec, Michoacán), entrevistado por Concepción Peralta 12 de junio de 2019 y el 2 de febrero de 2021.

Ivonne Olvera (ex directora de Quejas del Órgano Interno de Control y ex directora de Mejora de la Gestión en la Policía Federal), entrevistada por Concepción Peralta, 26 de septiembre de 2019.

Jaime Rochín (ex titular de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas), entrevistado por Concepción Peralta, 9 de febrero de 2021.

José Díaz Navarro (defensor de Derechos Humanos y director del colectivo Siempre Vivos), entrevistado por Concepción Peralta, mayo de 2019 y el 14 de diciembre de 2020.

Juan Pedro Cruz (ex alcalde de Tlahuelilpan, Hidalgo), entrevistado por Concepción Peralta, mayo de 2019 y el 4 de febrero de 2021.

Santiago Aguirre (director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez), entrevistado por Concepción Peralta, 16 de marzo de 2021.