

MILITARIZACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA

Otra cirugía fallida

Militarización y seguridad pública

SÍNTESIS

Desde el año 2007, la inseguridad pública en México ha crecido de manera sostenida. La estrategia de seguridad iniciada en el gobierno de Felipe Calderón fue mantenida y reproducida durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y, aunque la actual administración prometió terminar con ella y con la grave situación de inseguridad del país, hasta ahora la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de México no ha mejorado esta situación. Aunque la mayoría de las recomendaciones de expertos y organismos internacionales están dirigidas a desmilitarizar paulatinamente la seguridad pública, las decisiones gubernamentales parecen hacer lo contrario. Un ejemplo de ello es el acuerdo emitido por el Presidente de la República sobre la Guardia Nacional en el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública por lo que resta del

sexenio. Esta decisión se toma en medio de un incremento en la incidencia delictiva en donde las cifras de homicidios son particularmente preocupantes.

La inseguridad pública en México ha sido la preocupación predominante de la ciudadanía durante los últimos trece años. A pesar de la estrategia de seguridad implementada por el actual gobierno, la violencia se mantiene en niveles preocupantes. En respuesta a la crítica situación de inseguridad que el gobierno federal heredó del sexenio pasado, el 16 de mayo de 2019 el Senado de la República aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad del Gobierno de México, misma que contempló tres acciones fundamentales para hacer frente al problema de inseguridad.¹ La primera

¹ DOF. Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Disponible en: <https://tinyurl.com/y7ru943g>

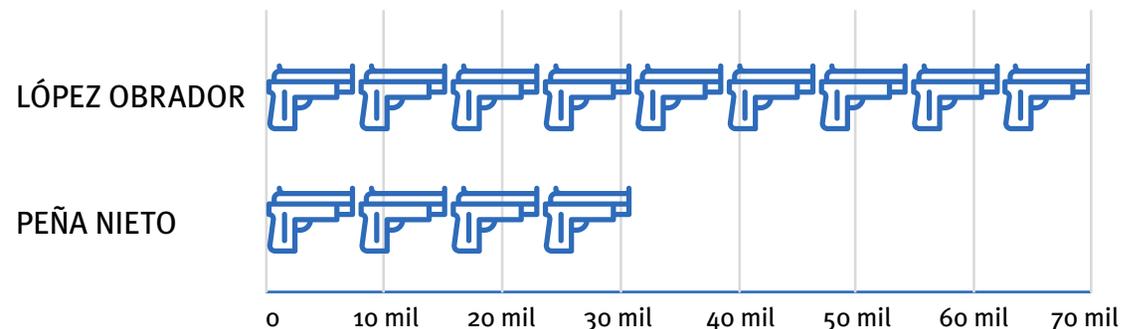
consiste en fortalecer a las policías locales y municipales, la segunda en crear una Guardia Nacional de carácter civil capaz de responder ágilmente a las exigencias del país y, por último, utilizar a las fuerzas armadas de manera subsidiaria y momentánea mientras la Guardia Nacional termina de construirse. En este sentido, la estrategia contempla por un lado fortalecer las corporaciones a niveles subnacionales y, por otro, institucionalizar una corporación nacional.

A pesar de esto, la situación no ha mejorado. Entre diciembre de 2018, mes en el que López Obrador asumió la presidencia, y marzo de 2020, se han registrado 69 mil 554 homicidios, más del doble de los registrados durante los primeros 16 meses del gobierno de Enrique Peña Nieto cuando se reportaron 30 mil 85.² A este ritmo, la administración de la 4T podría convertirse en el sexenio con más homicidios en la historia del país desde que se tienen registros. Esta realidad amerita una evaluación más consistente de las tres acciones de la Estrategia Nacional de Seguridad.

² Debido a que el SESNSP comenzó a proporcionar datos a partir de 2015, la cifra relativa a los homicidios registrados entre diciembre de 2012 y marzo de 2014 fue obtenida del INEGI.

A pesar de esto, la situación no ha mejorado. Entre diciembre de 2018 mes en el que López Obrador asumió la presidencia y marzo de 2020, se han registrado 69 mil 554 homicidios, más del doble de los registrados durante los primeros 16 meses del gobierno de Enrique Peña Nieto cuando se reportaron 30 mil 85.

NÚMERO DE HOMICIDIOS DURANTE LOS PRIMEROS 16 MESES DE CADA GOBIERNO



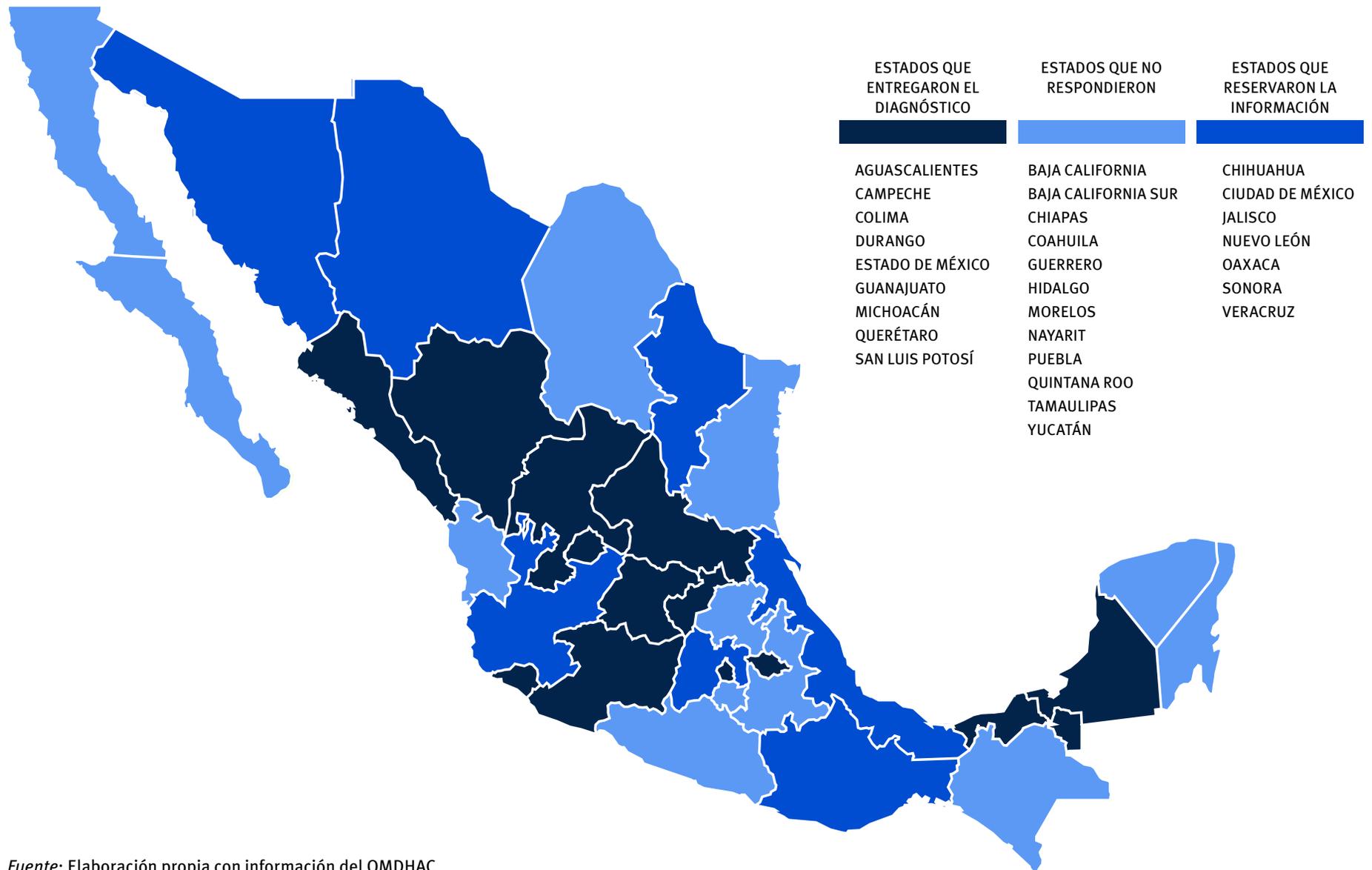
Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP y el INEGI

En principio, aunque el transitorio séptimo del decreto por el que se creó la Guardia Nacional obliga a las entidades a presentar un diagnóstico del estado que guardan las respectivas corporaciones policiacas, no se tiene claridad de que éstas hayan sido presentadas. Si bien el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a través del acuerdo 05/XLV/19, aseguró que las 32 entidades han presentado dicho diagnóstico, así como los programas de las entidades federativas para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales,³ ninguno de estos documentos es público. El Observatorio Mexicano de Derechos Humanos (OMDHAC) reportó que, gracias a las solicitudes de información realizadas a través de la plataforma de transparencia nacional, solo se pudo garantizar que 13 estados han presentado los documentos, mientras que 12 no respondieron y 7 reservaron la información. En este sentido, no se sabe con certeza si las policías locales están en condiciones que les permitan mejorar su actuación y si lograrán conseguir lo estándares establecidos que, por cierto,

tampoco son públicos. En relación con la formación de la Guardia Nacional, se han realizado diversos cuestionamientos sobre su carácter civil. Si bien la Ley de la Guardia Nacional detalla que será un civil quien encabece la corporación, en los hechos las órdenes parecen provenir de otros sitios. Esto no es de extrañarse cuando se sabe que el reclutamiento y la construcción de bases para la Guardia Nacional está a cargo de las Fuerzas Armadas. Además, desde la publicación del decreto del 28 de junio de 2019 que da origen a la Guardia Nacional, se contempló que desde el inicio la institución estaría constituida por miembros de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval.

³ Gobierno de México. Las 32 entidades del país cumplen con sus diagnósticos y programas para el fortalecimiento de sus policías. (27 de septiembre de 2019) Disponible en:<https://tinyurl.com/yb-dzoa4g>.

CLASIFICACIÓN DE ESTADOS A PARTIR DEL CUMPLIMIENTO DEL TRANSITORIO 7 DEL DECRETO DE LA GUARDIA NACIONAL



Fuente: Elaboración propia con información del OMDHAC

Nuevamente el OMDHAC, a través de solicitudes de información, reportó que 51 mil 249 guardias registrados provienen de la SEDENA y 10 mil 306 de la SEMAR. Además 54 mil 314 militares siguen realizando tareas de seguridad pública, al igual que 1600 marinos.⁴

Cabe mencionar que la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional dio origen a diversas leyes que fueron controvertidas por medio de cuatro demandas de acción de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁵ Fueron presentadas y aceptadas por la SCJN el 26 de junio de 2019. El organismo garante de los Derechos Humanos en el país argumentó que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional, la

⁴ OMDH. ¿Y la desmilitarización? (Abril de 2020). Disponible en <https://tinyurl.com/y9savh5s>

⁵ CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/y96efyor> ; CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 63/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybyv3z3t> ; CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ya88tmc7> ; CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 66/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybez3txl>

Las leyes sobre la Guardia Nacional fueron controvertidas por medio de cuatro demandas de acción de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentadas y aceptadas por la SCJN el 26 de junio de 2019.

Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones vulneran, en conjunto, al menos 25 derechos fundamentales, y transgreden diversas disposiciones constitucionales y convencionales enmarcadas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

Las leyes controvertidas facultan a la Guardia Nacional, entre otras cosas, para realizar investigación en materia de prevención de delitos, efectuar tareas



de verificación para prevenir infracciones administrativas, solicitar la georreferenciación de equipos móviles, solicitar la intervención de comunicaciones, recabar información en lugares públicos, requerir y solicitar información a autoridades y personas, analizar y procesar información,⁶ utilizar armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas que sean calificadas, sin fundamentos claros por la autoridad, como no pacíficas o carentes de objeto lícito. Además, se les permite a los entes encargados de garantizar la seguridad pública a hacer uso de todos los niveles de la fuerza pública, entre las que se encuentran el uso de armas de fuego y el uso de la fuerza letal en los casos en los que, a juicio de los ejecutores de la fuerza, las manifestaciones sean violentas.⁷ Asimismo, la Fuerza Armada permanente está autorizada para llevar a cabo y registrar detenciones.⁸

A casi un año de la interposición de estas acciones de inconstitucionalidad, la Corte no se ha pronunciado

6 CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/y96efyor>

7 CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ya88tmc7>

8 CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 63/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybyv3z3t>

A casi un año de la interposición de estas acciones de inconstitucionalidad, la Corte no se ha pronunciado

al respecto de 3 acciones y solo resolvió sobreseer, el 2 de marzo de 2020, la acción 66/2019, relativa al artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformada el 27 de mayo de 2019. En opinión de la CNDH viola tanto el derecho de acceso a la información pública, como el principio de máxima publicidad oficial, al prohibir expresamente que el público acceda a las bases de datos del Sistema Nacional de Información y a los Registros Nacionales en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados, entre otras. La CNDH consideró que esta decisión viola los artículos 1º y 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y

los artículos 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación aún le quedan tres demandas de acción de inconstitucionalidad en el tema de la Guardia Nacional.

La aparente debilidad en la ejecución de las dos primeras acciones de la estrategia hace que la tercera, la actuación de las fuerzas armadas, se convierta en el pilar central de la misma. El hecho de que el gobierno haya optado por darle más peso a la militarización de la seguridad pública ha prendido diversas alarmas, ya que su participación no es del todo clara, según muchos especialistas podría ser inconstitucional y lo más importante, no ha modificado la tendencia negativa de la seguridad en el país. Hasta ahora la incidencia delictiva ha empeorado y es posible que, por ello, el 11 de mayo de 2020 el jefe del ejecutivo federal haya emitido un acuerdo presidencial⁹ por el que se posibilita disponer de la Fuerza Armada permanente (FFAA) para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria

9 DOF. Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria (11 de mayo de 2020). Disponible en: <https://tinyurl.com/yc334yx9>

a la Guardia Nacional, aunque en el mismo acuerdo no se esclarece de qué manera se garantiza cada uno de estos principios. Todo esto, por un periodo de cinco años que concluirá el 27 de marzo de 2024.



Imagen: Guardia Nacional haciendo tareas de la policía.

Foto de Juan Carlos Cruz. Cuartoscuro.com en Mananero diario.com

En la sentencia *Álvaro Espinoza y otros contra México* hecha por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 28 de noviembre de 2018, se definen con claridad los principios a los que se deben sujetar las acciones de la Fuerza Armada permanente. Por extraordinaria se entiende que el actuar de las fuerzas armadas estará plenamente justificado y delimitado temporal y geográficamente; por subordinada y complementaria, se entiende que la participación de las fuerzas armadas dependerá de órdenes provenientes de un mando civil que en este caso es el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana; regulada significa que el uso de la fuerza estará delimitada por leyes y protocolos que se subordinen a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y, por último, la fiscalización se refiere a que la supervisión de las Fuerzas Armadas durante su proceder en tareas de seguridad pública estará a cargo de órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Debido a que el acuerdo presidencial no menciona de qué manera el ejército y la marina acatarán estos principios, existe un consenso entre especialistas sobre la inconstitucionalidad de éste. La participación de la Fuerza Armada permanente no es extraordinaria porque no delimita el espacio geográfico en el que

se actuará, sino que por el contrario, se desplegarán unidades por todo el territorio nacional sin que se conozcan los criterios para hacerlo. Tampoco es regulada porque el único poder facultado para regular el actuar de las FFAA es el Congreso de la Unión a través de leyes reglamentarias, mismas que no han sido emitidas. Tampoco es fiscalizada porque el órgano de control serán las propias FFAA y, por último, tampoco es subordinada a la fuerza civil debido a que el órgano de coordinación de las tareas de seguridad creado está conformado por el Secretario de Defensa, el Secretario de Marina, el comandante de la Guardia Nacional, que es un militar en retiro, y el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana. Es decir que las decisiones se tomarán entre tres militares y un civil.

Además, si bien las fuerzas armadas han realizado, en los hechos, tareas de seguridad pública desde 2007 y la reforma constitucional de 2019¹⁰ habilitó al Presidente para ocupar al ejército y a la marina en tareas de seguridad pública, el decreto presidencial institucionaliza su participación en responsabilidades originarias de las policías y la Guardia Nacional.

¹⁰ DOF. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional (26 de marzo de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/yc7q9qd3>

Esto, en un contexto caracterizado por los abusos de autoridad y el uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes que participan en intervenciones relacionadas a la seguridad pública. Tan solo en 2017, el informe “Monitor de Uso de la fuerza Letal en América Latina” registró 371 civiles muertos en intervenciones de seguridad, de los cuales el 91% fueron en intervenciones específicas de la SEDENA y de la SEMAR.

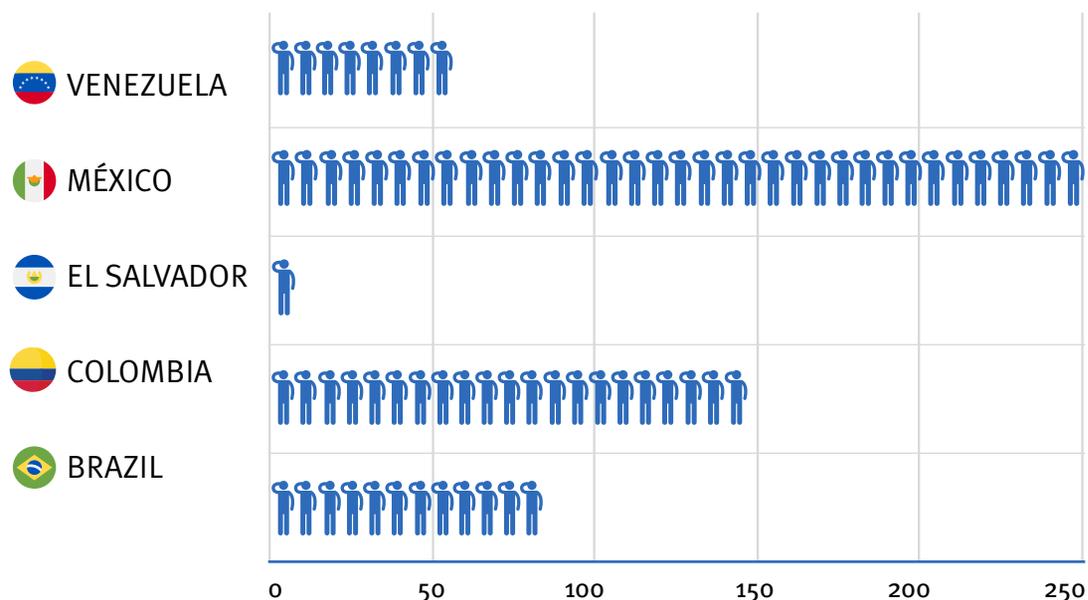
Cabe resaltar que, entre los países estudiados en América Latina,

solo México registró ausencias graves de información pública relativa a muertes de civiles por parte de agentes de seguridad pública,

por lo que la mayoría de la información que se utiliza en la Sociedad Civil Organizada proviene de fuentes periodísticas. Este fenómeno por sí mismo, constituye un indicador que alerta sobre el peligro de no tener datos confiables relativos a la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas relacionadas a la seguridad pública. Vale la pena recordar que, a pesar de las múltiples solicitudes de información realizadas para

Tan solo en 2017, de los 536 agentes asesinados registrados en los cinco países estudiados, 251 eran mexicanos.

NÚMERO DE AGENTES MUERTOS DURANTE OPERATIVOS EN 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de “Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina”

conocer los datos sobre civiles muertos y heridos en intervenciones realizadas por el ejército, la SEDENA se ha negado a compartir dicha información.

Otra consecuencia del uso inapropiado de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública es el nivel de muertes de agentes de seguridad durante intervenciones. En términos comparativos, México presenta la mayor cantidad de agentes muertos durante operativos entre los países estudiados en América Latina. Mientras que en Brasil la tasa de agentes muertos por cada 100 mil agentes es de 0.1 y en Colombia de 0.3, en México alcanza el 0.5. Tan solo en 2017, de los 536 agentes asesinados registrados en los cinco países estudiados, 251 eran mexicanos.¹¹

El acuerdo presidencial se da en un contexto de crisis generalizada y agudizada por la pandemia. Es verdad que el gobierno de López Obrador heredó una situación difícil en materia de seguridad, pero esta realidad se ha agravado a lo largo de los 17 primeros meses del gobierno actual, por lo que recurrir al ejército y a la marina en este momento, podría desnudar el fracaso que hasta ahora ha representado la Estra-

tegia Nacional de Seguridad. Muestra de ello son los indicadores de violencia que permiten conocer los continuos incrementos en delitos de alto impacto y patrimoniales.

Cuando se comparan el primer cuatrimestre de 2020 con el de 2019, se aprecia un aumento de los delitos por homicidio doloso en términos absolutos. Los registros por este delito entre enero y abril de 2019 alcanzaron la cifra de 11 mil 587, mientras que en el mismo periodo de 2020 equivalieron a 11 mil 849. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 28.3 a 28.6.

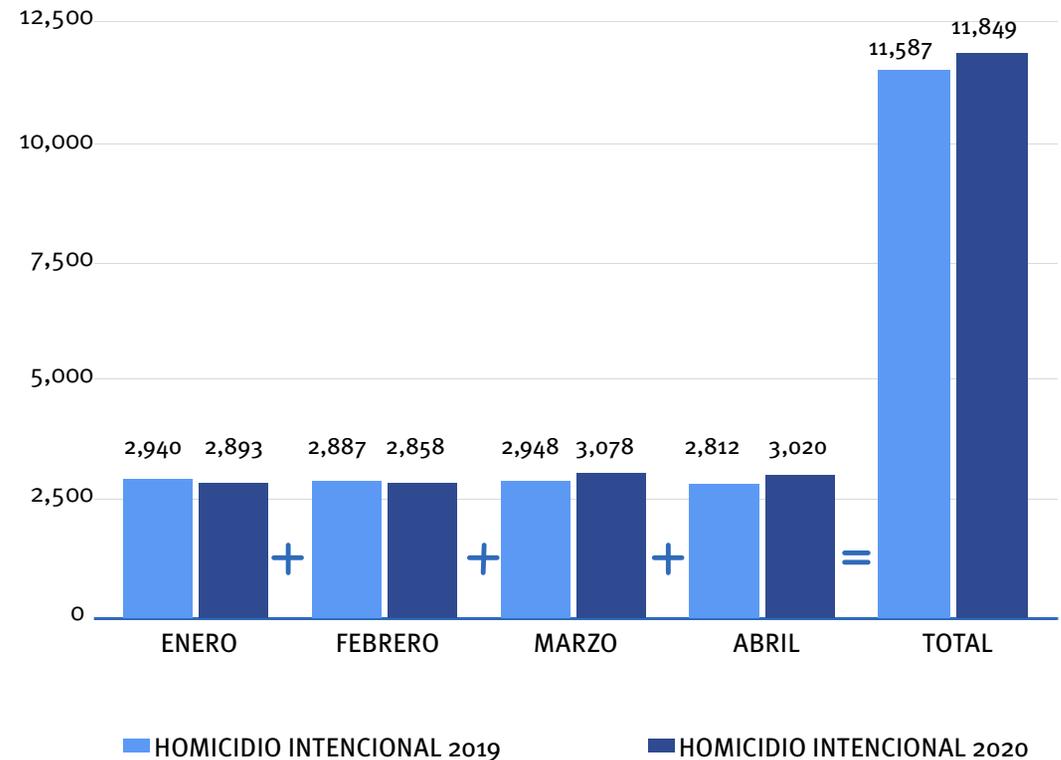
La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 28.3 a 28.6.

¹¹ Pérez, C. *et al.* (2019). Monitor del uso de la Fuerza Letal en América Latina: un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela. abril de 2020, de CIDE Sitio web: <https://tinyurl.com/ybjdf25v>

Además, se siguen apreciando focos rojos de violencia en ciertas zonas del país. Los estados que más homicidios en términos absolutos han presentado en 2020 son Guanajuato, Estado de México y Chihuahua, con 1,542, 1,020 y 913 respectivamente. Los estados que menos presentaron este delito fueron Yucatán con 16, Aguascalientes con 18 y Chiapas con 28. Al evaluar la situación a partir de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, se percibe que 7 estados han reportado más de 50 homicidios por cada porción de 100 mil habitantes. Estos son Colima con 100, Guanajuato con 74.5, Chihuahua con 73.3, Baja California con 72.4, Michoacán con 59.2, Morelos con 54.9 y Sonora con 54.2.

Siete estados han reportado más de 50 homicidios por cada 100 mil habitantes.

HOMICIDIOS PRIMER CUATRIMESTRE 2019 Y 2020



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP

Por otro lado, los delitos patrimoniales han disminuido parcialmente en el primer cuatrimestre de 2020. El robo con violencia pasó de 98 mil 825 a 77 mil 499. El robo de vehículo con violencia pasó de 19 mil 929 a 16 mil 725, el robo a casa habitación disminuyó de 27 mil 323 a 22 mil 417 y el robo a negocio decreció de 40 mil 459 a 35 mil 257. No fue así con la violencia familiar que subió de 62 mil 225 a 68 mil 468 registros. Particularmente entre los meses de febrero y marzo de 2020, se presentaron más registros relativos a los delitos de homicidio, violación y violencia familiar.

Nuevamente, vale la pena anotar que existen algunas anomalías con los datos sobre violencia familiar, ya que estados como Tlaxcala no reportaron un solo caso por este delito en marzo de 2020 y en todo el trimestre del mismo año apenas registró cinco.

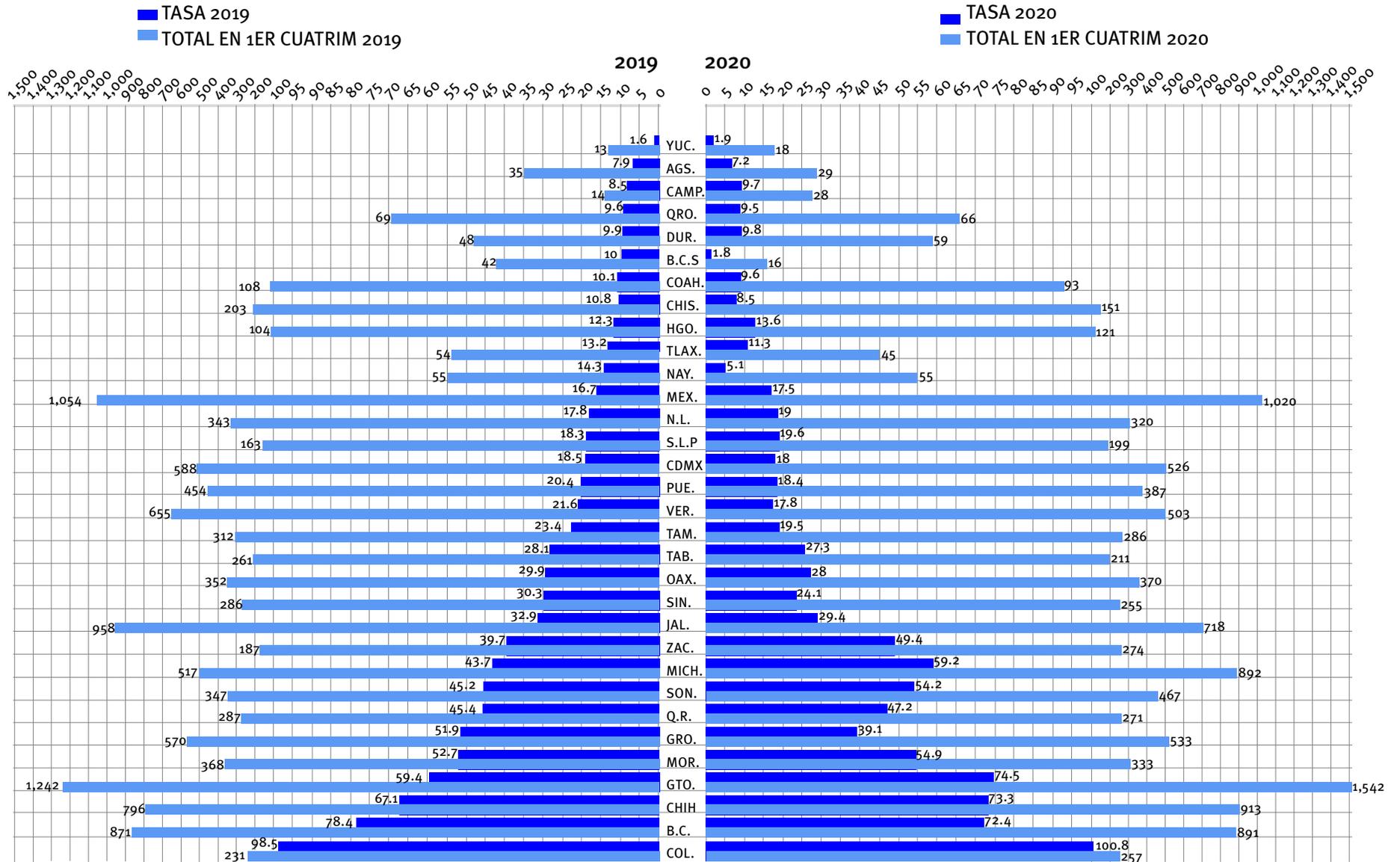
En términos generales, se alerta que la Estrategia Nacional de Seguridad no ha mejorado el estado de la incidencia delictiva en México. Los delitos en contra de la vida han aumentado, no se tiene claridad del avance logrado hasta ahora en el proceso de fortalecimiento de las policías locales, la Guardia Nacional parece responder a lógicas militares y el uso de las Fuerzas Armadas se ha hecho permanente, al menos hasta el fin de la actual administración. En

caso de que se decida seguir por el mismo rumbo, 2024 podría cerrar con cifras sobre seguridad realmente alarmantes.

Probablemente es debido a la incapacidad institucional que se ha mostrado hasta ahora, que la estrategia de seguridad ha terminado, de una vez por todas, de institucionalizar la militarización de la seguridad pública que en los últimos sexenios ha brillado por su fracaso.

En términos generales, se alerta que la Estrategia Nacional de Seguridad no ha mejorado el estado de la incidencia delictiva en México.

NÚMERO DE ASESINATOS REGISTRADOS EN MÉXICO POR ESTADO



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS:

DOF. 2019. Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. [online]. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

Gobierno de México .2019. Las 32 entidades del país cumplen con sus diagnósticos y programas para el fortalecimiento de sus policías. [online]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/las-32-entidades-del-pais-cumplen-con-sus-diagnosticos-y-programas-para-el-fortalecimiento-de-sus-policias-219892>

OMDH. 2020. ¿Y la desmilitarización?. [online]. Disponible en <http://derechoshumanosmexico.org/wp-content/uploads/2020/01/desmilitarizacion2.pdf>

DOF. 2020. Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria [online]. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

DOF. 2019. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional . [online]. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

Pérez Correa, C., Silva Forné, C y Cano, I. (2019). Monitor del uso de la Fuerza Letal en América Latina: un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela. CIDE Sitio web: <http://www.monitorfuerzaletal.com/informes>



