



REVISTA LEGEM

ISSN Online 2346-2787

La Guardia Nacional mexicana y los riesgos de la militarización de la seguridad pública

The mexican national guard and the risks of militarizing the public security



Rodolfo González Espinosa*

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

rodo_ge1@hotmail.com

<https://doi.org/10.15648/legem.1.2020.2669>

Recibido: 07 de febrero de 2020/ **Aceptado:** 11 de julio de 2020

Resumen

La seguridad pública en México es uno de los mayores problemas que actualmente enfrenta el país. El gobierno basa su estrategia de seguridad pública en la creación de la Guardia Nacional, un cuerpo de seguridad conformado por militares, pero con mando civil. Este artículo analiza normativamente la política criminal del estado mexicano sobre seguridad pública mediante el uso de la Guardia Nacional.

Palabras clave: méxico, guardia nacional, seguridad pública, orden público, derechos humanos.

ABSTRACT

Public security in Mexico is one of the biggest problems that the country is currently facing. The government bases its public security strategy on the creation of the National Guard, a security corps made up of the military but under civilian command. This article provides a normative analysis of the Mexican state's criminal policy on public security through the use of the National Guard.

Keywords: mexico, national guard, public safety, public order, human rights.

Como citar: González Espinosa, R. (2020). La Guardia Nacional mexicana y los riesgos de la militarización de la seguridad pública. Revista LEGEM, 6(1), 87-98. <https://doi.org/10.15648/legem.1.2020.2669>

* Licenciado en derecho y maestro en derecho penal y procesal penal por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), México. Actualmente se desempeña como Investigador doctoral de la Facultad de Derecho de la Georg-August-Universität Göttingen (GAU), Alemania y del Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Latinoamericano (CEDPAL) en la misma institución. Miembro de la Sociedad Internacional Germano Latinoamericana de Ciencias Penales (SIGLA-CP).



I. Introducción

El fenómeno de violencia e inseguridad por el que atraviesa México ha sido profundamente estudiado en los últimos años (Benítez Manaut / Aguayo Quezada, 2017)¹. Para algunos México atraviesa incluso por un conflicto armado no internacional que involucra a las principales bandas de delincuencia organizada y al estado (RULAC, 2020). La respuesta gubernamental ha consistido principalmente en el uso de las fuerzas armadas (Ejército y Marina) para combatir frontalmente a la delincuencia, dejando como saldo incontables daños colaterales tanto materiales como en vidas humanas y violaciones a derechos humanos.

En respuesta a la crisis de derechos humanos derivada del uso de las fuerzas armadas, pero también al hecho de que la ola de violencia e inseguridad no cesa, el estado mexicano decidió constituir un cuerpo de seguridad conformado por militares, pero con mando civil. Se trata de la creación de la Guardia Nacional (en adelante GN), que pretende sustituir a las corporaciones policiacas federales y constituirse como una corporación civil capaz de enfrentar al crimen organizado. Este artículo analiza normativamente la política criminal del estado mexicano sobre seguridad pública mediante el uso de la Guardia Nacional.

II. La Guardia Nacional como respuesta al fenómeno criminal

A partir del 1 de diciembre de 2018 un nuevo gobierno entró en funciones proponiendo terminar con la caótica situación de inseguridad (Morena, 2018). El gobierno sostiene su Estrategia Nacional de Seguridad Pública (en adelante ENSP) en un diagnóstico donde asegura que los niveles de violencia han generado enormes costos económicos y humanos (ENSP, 2018:5). Parte de la premisa que el problema de seguridad pública no puede reducirse al narcotráfico y que más allá de éste y el crimen organizado, “la vida del ciudadano está impactada por los delitos del orden común” (ENSP, 2018:5). Considera que factores de índole económica y social contribuyen al fenómeno delictivo (Ibid.), aunque reconoce que “la delincuencia organizada no puede existir sin un grado de involucramiento de funcionarios públicos que le ofrezca un margen de protección e impunidad”. (Ibid.)

La ambición de este gobierno para el término de su mandato, es decir 2024, es que en materia de Seguridad Nacional se encuentren ya instaladas todas las capacidades institucionales, los instrumentos operativos, los sistemas de coordinación y los fundamentos de una doctrina y una estrategia únicas, destinadas a establecer y preservar las condiciones que garanticen la integridad territorial y la soberanía nacional. (ENSP, 2018:14)

Para lo anterior, la actual administración federal considera necesario reorientar las políticas públicas por lo que entre otras cosas:

- Creó a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), que adquiere las atribuciones de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos mediante las corporaciones policiacas. (Ley Orgánica de la Administración Pública [LOAP], art. 30 bis)
- Creó la GN, como una institución de carácter civil, disciplinado y profesional, cuyo eje fundamental es la coordinación con los Estados y municipios en pleno respeto a su soberanía en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Ley de la Guardia Nacional [LGN], arts. 4 y 5)

¹ En particular cfr. Rosen / Zepeda, en Benítez Manaut, Raúl / Aguayo Quezada, Sergio (ed.), 55-65; Astorga / Shirk, Drug Trafficking Organizations.

- Amplió el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa (ENSP, 2018:6). Los cuales incluyen: abuso o violencia sexual contra menores; uso de programas sociales con fines electorales; corrupción, en tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones; robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades; delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos; y robo a casa habitación.

La ENSP cuenta con ocho principales estrategias (ENSP, 2018:1), sin embargo, sólo abordaremos la correspondiente a la Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz. En este rubro, la ENSP considera que en el combate a la delincuencia la estrategia de seguridad ha fallado, no así la actuación de las fuerzas armadas (ENSP, 2018:15), por lo tanto, propone sumar al Ejército y la Marina al esfuerzo de garantizar la seguridad pública como “instituciones de protección a los mexicanos”. (López Obrador, 2018: 257 y ss.)

Reconoce fallas en las corporaciones de seguridad pública (ENSP, 2018:15), por lo que su respuesta consiste esencialmente en la creación de la GN; integrada originalmente por miembros de las Fuerzas Armadas para la construcción de la paz mediante un papel protagónico en la formación, estructura y capacitación de ésta.² Con ello pretenden estrechar los lazos entre los militares y la población, y emplear todo el potencial de los institutos castrenses en el desarrollo económico nacional. (ENSP, 2018:16)

El 27 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) la Ley de la Guardia Nacional (LGN), con la que oficialmente nace una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (LGN, art. 4)

El objeto de la Guardia Nacional (GN) consiste en realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios. (LGN, art. 5)

La GN es el resultado de una reforma constitucional del 26 de marzo de 2019 que ha dotado al ejecutivo federal de las herramientas necesarias para legalizar el uso, que desde el 2006, viene dando a las fuerzas armadas en el combate frontal a la delincuencia organizada en el país, de acuerdo con el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012. La institución ha generado múltiples objeciones, particularmente en colectivos como “Seguridad sin Guerra”, quienes consideran que la seguridad pública debe estar a cargo de instituciones civiles, no militares.

La enmienda constitucional, en su artículo Quinto transitorio, sin embargo, abría una puerta al uso discrecional de los miembros de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública:

“Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.”

Finalmente, el 11 de mayo de 2020, el ejecutivo federal publicó un acuerdo mediante el cual ordena a la Fuerza Armada permanente participar con la GN en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto.

² DOF: 26.3.2019. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de GN. Art. Segundo Transitorio: La GN se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República...De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la GN y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Este decreto advierte que la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública será de manera “extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria”. Estos criterios derivan de la sentencia de la Corte Interamericana (CorIDH) “Alvarado Espinoza vs. México” (CorIDH, párr. 182).

Lo que realmente preocupa es que estos criterios no se cumplen en el decreto y el despliegue de los efectivos militares en las calles, pues la sentencia señala que su actuación será extraordinaria cuando resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario. En este caso, el decreto habla de hasta 5 años y participando en las funciones de seguridad pública, de forma genérica.

Por cuanto hace a ser “subordinada y complementaria” se refiere a que sus labores no pueden extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. Sin embargo, legalmente la GN está facultada para actuar como coadyuvante del Ministerio Público e incluso, ejecutar ordenes de aprehensión e interrogatorios (LGN, art 9).

Por regulada, no solo se refiere a la existencia de protocolos sobre el uso de la fuerza, sino a la absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia. Lo preocupante es que dicha capacitación no existe o es deficiente, pues en ninguna parte del decreto establece un mecanismo que especifique la temporalidad u obligatoriedad de estas capacitaciones.

Finalmente, por cuanto hace a la fiscalización, la propia institución no cuenta con un organismo de fiscalización interno autónomo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) carece de facultades para la supervisión de las actividades de la GN pues sus recomendaciones no son vinculantes, por lo menos para esta institución.

La situación antes descrita es sumamente preocupante, puesto que, normativamente, no existe un lugar donde encontrar dichas respuestas. Por su parte, la ENSP dista mucho de presentar objetivos específicos, claros y estructurados, con indicadores que permitan medir su éxito en el combate a la delincuencia.

Es imprescindible revisar cuatro factores que derivan de estas decisiones en política criminal y vuelven tremendamente difícil la consolidación de la GN como la respuesta que la situación mexicana requiere: 1. Normaliza la presencia extraordinaria de las fuerzas armadas; 2. Carecen de elementos de control definidos; 3. Elimina y desincentiva la profesionalización de policías locales y 4. Se basa en una estrategia meramente reactiva que hace a un lado la articulación de políticas públicas con otras instituciones del estado.

Normaliza la presencia, originalmente extraordinaria, de las fuerzas armadas.

La respuesta del estado ante el fenómeno delictivo ha sido la militarización de la seguridad pública y el endurecimiento tanto de las penas como de las conductas delictivas, ante la violencia y el aumento delictivo la respuesta ha sido más militares. Si la respuesta fuera la militarización, ¿qué se les ha negado a los militares para contener la violencia y recuperar el estado de derecho en el país? Actualmente no hay datos que sustenten que entregar la seguridad pública a las fuerzas armadas de forma permanente sea garantía suficiente para revertir situaciones de impunidad, violencia e inseguridad.

La participación militar ha sido clave en la integración de las corporaciones policiacas federales y en el mando de la estrategia (Gómez Zamudio, 2019: 42). La Policía Federal Preventiva, por ejemplo se creó en 1999, consolidando en un solo cuerpo a las distintas corporaciones federales y se integró por policías militares como cuerpo de élite (Borjón Nieto, 2011:32).

El gobierno de 2012-2018 pretendió legitimar la participación de las Fuerzas Armadas mediante la Ley de Seguridad Interior, donde establecía que la seguridad pública correspondía al Ejecutivo Federal, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Fuerzas Federales y, en su caso, Fuerzas Armadas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia (art. 5). La SCJN declaró inconstitucional esta ley por considerar que regula la participación permanente de las fuerzas federales en tareas propias de las entidades federativas y municipios (SCJN, 2018). Es decir, normaliza lo que debería ser una excepción.

Cuando el gobierno de 2006-2012 decidió combatir frontalmente al crimen, declaró que la delincuencia se había infiltrado en las corporaciones policiacas, que la única forma de hacer frente a esta amenaza y a la violencia era respondiendo con la presencia de las fuerzas armadas a las calles, sin embargo, esta narrativa nunca fue acompañada de datos que legitimaran su discurso. Fue después de iniciados los operativos permanentes que ocurrió una ola de violencia a nivel nacional, llegando a más de 27 mil homicidios en 2011; tan solo entre 2007 y 2011 se triplicó su nivel (de 9 mil a 27 mil), y la tasa pasó de 8.1 a 23.7 homicidios por cada mil habitantes (INEGI, 2019).

Ahora bien, más allá de la discusión sobre si el diagnóstico fue el adecuado o no, la pregunta surge si el presidente de la república está legitimado para hacer uso de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública.

Ésta ha sido una pregunta ampliamente discutida³ puesto que, la constitución prohíbe expresamente en su artículo 129 en tiempo de paz la participación de las fuerzas armadas en otras actividades que no sean aquellas que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

Sin embargo, existe un vacío legal fundado en la facultad presidencial de comando a las fuerzas armadas establecido en el artículo 89 constitucional, que señala como facultad del ejecutivo federal, para preservar la seguridad nacional, que éste puede disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Lo anterior es significativo, porque la cadena de mando inicia en el presidente de la república y él gira las instrucciones sin que medie alguna otra regulación. En la práctica, la ausencia de leyes ha permitido al presidente interpretar la norma constitucional discrecionalmente y girar órdenes a los cuerpos militares nacionales. Una lectura precisa indica que los militares no han violado la ley al realizar actividades propias de la policía, pues no había ley para ser violada. Pero sólo el presidente interpreta esos vacíos legales y ordena el despliegue de los efectivos castrenses (Benítez, 2017).

La razón de estas instrucciones debería fundarse en un “estado de emergencia”, según lo dispuesto por el artículo 29 constitucional. Es decir, sólo en tratándose de casos extraordinarios tales como invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

La constitución dispone en el mismo artículo 29, que solamente el Presidente de la república, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. La constitución no menciona tiempos para la suspensión de derechos y hasta ahora el congreso no ha legislado la ley estatutaria correspondiente.

³ V. Borjón Nieto, en Fernández-Ruiz (2011); De La Calle, Oraculus.mx el 19.2.2019; Galindo et al, Seguridad Interior (2017); Rosen / Zepeda, en Benítez Manaut / Aguayo Quezada (eds.) (2017), 55-65.

Por otro lado, la CPEUM, en su artículo 21, prevé que la seguridad pública sea civil y corresponda a los tres niveles de gobierno la prevención de los delitos; la investigación y su persecución basada en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos y a su vez; establece mecanismos de protección a las entidades federativas mediante la solicitud de las legislaturas de los estados (CPEUM, art. 119).

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, mediante interpretaciones expansivas en la tesis P./J.38/2000 y P./J.37/2000, ha facilitado el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública al declarar constitucional su auxilio a las autoridades civiles sin que por ello se justifique la declaración de un estado de emergencia o excepción, confiriendo al presidente la discrecionalidad para hacer uso de éstas.

Ahora bien, este “estado de emergencia”, que en ningún momento ni en la reforma constitucional ni en las leyes reglamentarias, hace referencia a los criterios objetivos que el ejecutivo federal debe tomar en cuenta para la declaración, según el artículo Quinto Transitorio de la reforma del 26 de marzo 2019 puede prolongarse por un plazo de máximo 5 años. Durante ese tiempo, el ejecutivo federal podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, lo que se ve reforzado en la creación de la GN al asignarle militares y marinos en activo como primeros efectivos, dotarlos de armamento de mayor calibre al de las corporaciones policiacas (LGN, art. 43), y posteriormente profesionalizarlos en centros castrenses (LGN, art. 39). Si bien la ley prevé que los miembros de la GN sean entrenados de forma obligatoria como policía civil (LGN, art. 41), ésta no establece parámetros al respecto y hasta el momento no existen lineamientos institucionales para su implementación.

Lo mismo sucede en el caso de las capacitaciones para respetar los derechos humanos, pues los miembros de los mismos cuerpos de seguridad que han sido acusados por violaciones a derechos humanos y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, ha urgido a México a adoptar todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares (CDH, 2014b: párr. 103); así mismo, considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas (CDH 2011: párr. 90); e insiste, a efecto de prevenir el creciente número de homicidios y el uso excesivo de la fuerza, retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública y restringir su participación a operaciones de apoyo con supervisión de órganos judiciales civiles (CDH, 2014a: párr. 83).

Desoyendo dichos informes, México ahora integrará de forma permanente a los militares en una nueva corporación para encargarse por completo de la seguridad pública. El mayor problema, es que no existen mecanismos de control efectivos.

Carecen de elementos de control definidos.

La ley sobre la GN establece como mecanismos de control la presentación de un informe de las actividades desarrolladas por ésta durante el año inmediato anterior al Senado (LGN, art. 96) que aprobará el informe dentro del mismo periodo ordinario de sesiones (LGN, art. 99) sin que exista consecuencia alguna ante su no aprobación o sin especificar si el Senado tendrá facultad alguna sobre el cumplimiento de la ENSP. También describe como control judicial la solicitud para intervenir comunicaciones (LGN, art. 100) aunque resulta ocioso pues se trata de una facultad conferida constitucionalmente al poder judicial para la protección de derechos humanos y en realidad no incide sobre la actuación de la GN.

Lo que la ley llama controles en realidad no vuelve su labor ni más transparente ni fiscalizada. Para ello, sería importante un compromiso de publicación mensual de los registros divididos en las distintas coordinaciones, tanto por estado como por municipio sobre seguridad pública, tal y como lo realiza otras instituciones del estado, de distintas materias, con lo que sería sencillo mensualmente revisar y estudiar la evolución de diversos indicadores del desempeño de la GN.

Por otro lado, es necesario que cuente con un organismo de fiscalización interno y que se brinden mayores facultades a la CNDH para la supervisión de las actividades de la GN y que sus recomendaciones sean vinculantes, por lo menos para esta institución. De lo contrario, la GN será un cuerpo de seguridad pública integrado por militares, con formación castrense, supeditado a una autoridad civil, pero sin controles reales de otros poderes del estado.

Elimina y desincentiva la profesionalización de policías locales.

Es preocupante que la narrativa del gobierno desde el 2006 haya consistido en partir de la premisa de que las corporaciones policiacas se encuentran corrompidas e infiltradas por las organizaciones criminales y en la ENSP no solo insiste en ella, sino que desincentiva la profesionalización y formación de cuerpos de policías civiles (ENSP, 2018:15).

Esto es así pues si bien la seguridad pública es una función a cargo de los tres niveles de gobierno y la GN se creó para conocer de delitos federales, sin embargo, podrá conocer de delitos del fuero común, previo convenio con las autoridades de las entidades federativas o municipales (LGN, art. 24).

Dentro del diagnóstico del gobierno no existen datos que reflejen el estado actual de las corporaciones de seguridad pública, sus deficiencias y fortalezas o las zonas de mayor vulnerabilidad o donde mejores resultados han tenido. Debido a la fragmentación de las estrategias tampoco se cuenta con información nacional concentrada, aunque se sabe que buena parte de las entidades federativas no cuentan con elementos suficientes para hacer frente a sus tareas. Es necesario, entonces, aumentar el número de efectivos de la policía civil, pues según los informes del Consejo de Derechos Humanos, solo la mitad de los estados cuentan con una presencia policial que esté por encima del nivel mínimo recomendado por las Naciones Unidas. (CDH, 2014: párr. 26)

La facultad que la ley confiere a la GN para conocer de delitos del fuero común abre la puerta para que las entidades donde actualmente las fuerzas armadas realizan actividades de seguridad pública se legitimen y puedan establecerse con plenitud de jurisdicción. Del mismo modo, aun y cuando las entidades (en algunos casos) estarían obligadas a pagar por los servicios de la GN desincentiva invertir dinero en la profesionalización de las corporaciones existentes pues si el dinero se invierte en la GN los gobiernos estatales tendrían que dejar de preocuparse por capacitar a sus propios elementos.

La ley no contempla mecanismos para la firma de estos convenios, su duración, los montos o las condiciones lo que permitiría a la SSPC y a los estados acordar de forma discrecional las condiciones de la prestación de servicios.

Por otro lado, la ENSP carece que alguna propuesta que incentive la profesionalización de la seguridad pública local o municipal, no otorga incentivos o describe alguna estrategia coordinada con las entidades y los municipios, simplemente basa el uso de la fuerza en la actuación de la GN.

Se basa en una estrategia meramente reactiva que hace a un lado la articulación de políticas públicas con otras instituciones del estado.

No debemos olvidar que esencialmente el crimen organizado tiene una finalidad de naturaleza económica (Corte Ibáñez / Giménez-Salinas Framis, 2010:24); así su principal objetivo es la búsqueda y obtención de beneficios económicos (Beittel, 2018:6). Sentada ésta premisa, la violencia que genera el crimen organizado principalmente está al servicio del cumplimiento de estos objetivos y fines. Los cárteles mexicanos son transnacionales y participan en un negocio multimillonario. La DEA estima un valor entre los 19 mil y 29 mil millones de dólares anuales. La estrategia como está planteada en el decreto no parece que entienda el fenómeno delictivo y tampoco que vaya a resolverlo pues promulgar leyes es irrelevante sin instituciones que las complementen (Ackerman, 2004:211).

Es cierto que el gobierno ofrece en su plataforma política distintos programas sociales para desincentivar a las personas a incorporarse a los grupos de delincuencia organizada, sin embargo, aunque parecen en principio una buena idea, no son medidas de corto plazo y sus resultados se verán en los años por venir.

Si bien la estrategia hace referencia a intensificar el combate al lavado de dinero y atacar a las organizaciones criminales mediante sus ingresos, no hay una estrategia o una ruta clara sobre las facultades con las que contará la Unidad de Inteligencia Financiera (que se encuentra adscrita a la Secretaría de Hacienda) y sus mecanismos de control. Lo que parece que el gobierno está dejando de lado es que, a pesar de la tasa tan alta de homicidios, éstos no representan la mayoría de los delitos, ya que el robo representa el 36.5% de los delitos en tanto que el homicidio solo 2.3% (México Evalúa, 2018).

La reciente reforma en materia de prisión preventiva solo agravará la ya de por sí difícil situación de las personas privadas de la libertad, pues según datos de la Comisión Nacional de Seguridad para 2004 había 193,889 personas privadas de la libertad, cifra que aumentó a 210,140 para 2006 y desde entonces ha mantenido un aumento sostenido, pues para 2014 la cifra fue de 255,638; con datos de abril de 2020, se encuentran 207,890 personas privadas de la libertad, de las cuales cerca del 39% se encuentran esperando ser juzgadas; por su parte, la ENPOL a nivel nacional estima que el 9.4% de la población privada de la libertad en 2016 fue arrestada en ese mismo año, mientras que el 18.4% fue arrestada durante 2008 o antes, (INEGI, 2016).

La prisión preventiva continuará prolongando los procesos penales, pues según datos de la ENPOL, 43.4% de la población privada de la libertad en 2016 que se encuentra en proceso de ser sentenciada, ha permanecido recluida en al menos un centro penitenciario durante más de dos años. Por otra parte, 10.8% de dicha población lleva 6 meses o menos en espera de obtener su sentencia.

En ese sentido, a partir de 2006 la táctica gubernamental consistió en imputar de manera excesiva delitos como el de delincuencia organizada, ya que señalaron que las organizaciones criminales habían comenzado a controlar, articular y administrar a la delincuencia común y de esa manera, delitos del orden común, como el robo, comenzaban a tener conexión con el crimen organizado y a servir como soporte financiero a sus estructuras (García Luna, 2011:22). Es decir, para el gobierno prácticamente todos los delitos estaban relacionados con la delincuencia organizada, por lo tanto, no solo la mayoría de los delitos de alto impacto recibieron el tratamiento de delincuencia organizada. Paralelo a eso, el estado comenzó a aumentar las penas de distintos delitos, buscando con ello disuadir a las personas de su comisión. Sin embargo, con los más de 34,000 homicidios cometidos, el 2019 ha sido el año más violento del que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tenga registro. Por lo tanto, la política de aumento en las penas no ha frenado la comisión de delitos y, por el contrario, ha aumentado la percepción de impunidad, considerada del 87.3% en promedio en el país (México Evalúa, 2018).

La ENSP carece de una visión integral para cambiar la percepción de impunidad en la sociedad, ignora los mecanismos existentes en el sistema nacional de justicia penal, tales como las salidas alternas o instituciones de la llamada “justicia negociada”, las cuales representan tan solo el 3% de los casos en el promedio nacional (México Evalúa, 2018) y sistemáticamente se niega a reconocer que el aumento de las penas no disuade al delincuente, lo que realmente lo hace, como señala Ackerman, es la posibilidad real de ser detenido y enjuiciado (2004: 210).

“La prisión es una opción costosa e ineficiente para un país pobre con escasa capacidad institucional. Deben diseñarse otras formas de castigo que no eliminen a las personas productivas de la sociedad y que limiten la carga financiera del Estado. La debilidad del sistema judicial puede ser parcialmente compensada por leyes penales y procesos legales simples y claros y por sistemas de castigo justos”. (Ackerman, 2004:211).

Otro elemento importante es que la ENSP no ha querido reconocer es que el combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico no sólo tiene como objetivo controlar y reprimir la producción, transporte, venta y consumo de éstas, sino también todo lo relacionado con los ilícitos cometidos por los grupos de la delincuencia organizada en el ámbito nacional y transnacional y que, además de lo relacionado con aquéllas, comprende una serie de delitos que los tratados bilaterales y las convenciones regionales y multilaterales describen y tipifican en sus más diversos aspectos (Borjón Nieto, 2011:33). Es decir, en la ENSP no se aprecia el interés del estado por continuar colaborando bajo la iniciativa Mérida con los EE.UU. o establecer una relación de coordinación distinta con los países vecinos.

III. Conclusiones

De todo lo anterior podemos concluir que la GN es un cuerpo de seguridad pública integrado por militares, con formación castrense, supeditado a una autoridad civil, pero sin controles reales de otros poderes del estado. El reciente decreto presidencial que permite la permanencia de las fuerzas armadas actuando como efectivos de la GN rompe con las recomendaciones internacionales hechas a México.

Lo más grave, es que a pesar de que las fuerzas armadas llevan catorce años realizando labores de seguridad pública, éste es el primer gobierno que carece de estrategias que refuercen a las instituciones de seguridad pública locales.

Surgen preguntas tales como ¿qué sucederá en cuatro años cuando el decreto venza y las fuerzas armadas tengan que volver a sus cuarteles y no existan instituciones de seguridad pública civil, debidamente capacitadas? Los gobiernos anteriores no fueron capaces de resolver los graves problemas de seguridad pública en sus periodos correspondientes, ¿la GN podrá consolidarse en los cuatro años restantes de este gobierno?

La falta de organismos de fiscalización civiles competentes, independiente y técnicamente capaces; así como la ausencia de procedimientos claros para la sanción de violaciones a derechos humanos sin duda serán factores que harán aumentar la de por sí frágil credibilidad institucional.

La ausencia de resultados en materia de seguridad pública ha llevado a descansar la estrategia sobre las fuerzas armadas, sin embargo, es tiempo de cambiar la perspectiva y comenzar a pensar en soluciones locales, reconocer que la policía local es el primer eslabón en la cotidianidad social, que el primer responsable ante los reclamos sociales son las corporaciones municipales y a partir de ellas, pensar e implementar soluciones que funcionen dependiendo de las distintas realidades del país.

Referencias Bibliograficas

- Astorga, Luis / Shirk, David A. (2010): *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*, UC San Diego Evolving Democracy, consultable en: <https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt8j647429/qt8j647429.pdf?t=l8eb60> (24.6.2020).
- Benítez Manaut, Raúl / Aguayo Quezada, Sergio (ed.), "Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016", México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, CASEDE.
- BeitteeL, J. (2018): *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, Washington, DC: CRS.
- Benítez Manaut, Raúl / Aguayo Quezada, Sergio (ed.) (2017): *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, CASEDE.
- Benítez Manaut, Raúl (2017): "Seguridad interior: otro dilema del 2017" en: *Revista Nexos*.
- Borjón Nieto, José (2011): "La lucha contra el crimen organizado y las sombras de la militarización", en: Fernández-Ruiz, Jorge (coord.) *Régimen jurídico de las fuerzas armadas*, México: UNAM, 21-42.
- CDH (2011). Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México. A/HRC/19/58/Add.2, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- CDH (2014a). Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. A/HRC/28/68/Add.3, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- CDH (2014b). Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. A/HRC/26/36/Add.1, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- CIDH (2015). Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, Nueva York, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión Nacional De Seguridad Pública, Estadística penitenciaria nacional, consultable en: http://pyrs.gob.mx/sipot/cgprs_doc/2020/Estadistica/CE_2020_04.pdf (24.6.2020).
- Cook, Colleen W. (2007): *Mexico's Drug Cartels*, Washington, DC: CRS.
- De La Calle, Luis (2019): "La luz al final del túnel en la lucha contra la criminalidad organizada" en: *Oraculus.mx* el 19.2.2019, consultable en: <https://oraculus.mx/2019/02/28/la-luz-al-final-del-tunel-en-la-lucha-contra-la-criminalidad-organizada/> (24.6.2020).
- De La Fuente Alonso, Alejandro (2011): "Las misiones de las fuerzas armadas en el estado mexicano", en: Fernández-Ruiz, Jorge (coord.) *Régimen jurídico de las fuerzas armadas*, México: UNAM, 43-58.
- Flores-Macías, Gustavo (2018): "The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico", *Comparative Politics*, Volume 51, Number 1, 1-20.
- Galindo, C. (2016): *Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico*, Temas estratégicos, No. 37. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, México.
- Galindo, C. / Gómez, M. / Zepeda, R. / Castellanos, R. (2017): *Seguridad interior: elementos para el debate*, Temas estratégicos, No. 39. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- García Luna, Genaro (2011): *Para entender el nuevo modelo de seguridad para México*, México: NOSTRA ediciones.
- García Luna, Genaro (2018): *Seguridad con bienestar. Un nuevo modelo integral de seguridad*, México: Book-tique Publishing.

- Gómez Zamudio, Carlos Guillermo (2019): *La guardia nacional y su relación con la seguridad pública. Análisis de su instrumentación en el estado mexicano*, México: Flores editores.
- HRW, México. *Eventos de 2019*; consultable en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336494> (24.6.2020).
- Inegi (2016): *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL)*, consultable en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825093594.pdf (24.6.2020).
- Inegi (2019): *Patrones y tendencias de los homicidios en México*, consultable en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825188436.pdf (24.6.2020).
- México Evalúa (2018): *Hallazgos 2017*, consultable en: <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos2017/> (24.6.2020).
- Movimiento De Regeneración Nacional (Morena) (2018): “Proyecto Alternativo de Nación 2018 – 2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno”, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94946/CGor201801-31-ap-20-8-a1.pdf> (24.6.2020).
- Phillips, Brian J. (2015): “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico,” *The Journal of Politics* 77, no. 2: 324-336.
- Presidencia De La República Mexicana (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND)*, Presidencia de la República.
- Rose-Ackerman Susan (2004): “Establishing the Rule of Law”, en Rotberg, Robert I. (ed.), *When States Fail. Causes and Consequences*, USA: Princeton University Press, 182-221.
- Rosen, Jonathan D. / Zepeda, Roberto (2017): “Una década de narcoviencia em México: 2006-2016”, en: Benítez Manaut, Raúl / Aguayo Quezada, Sergio (ed.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, CASEDE, 55-65.
- Rulac, Geneva Academy (2020): *Non-international Armed Conflicts in Mexico*, consultable en: <http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflict-in-mexico#collapse2accord> (24.6.2020).
- SCJN, *Declaratoria de inconstitucionalidad del 13 de noviembre de 2018*; consultable en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-21/117.pdf> (24.6.2020).
- Secretaria De La Defensa Nacional (Sedena) (2007): “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012”, consultable en: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf> (24.6.2020).
- Seelke, Clare Ribando / Finklea Kristin (2017): *The Mérida Initiative and Beyond*, Washington, DC: CRS.
- Solano González, Jesús (2012): *Guardia Nacional*, México: UNAM <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/operas-primas-derecho-admin/article/viewFile/1502/1402> (24.6.2020).
- Vizcaino Zamora, Álvaro (2018): *Gendarmería y otras soluciones para la seguridad pública y la seguridad interior*, México: Ubijus.
- World Justice Project (2018): *La nueva justicia penal en México. Avances palpables y retos persistentes*, consultable en: <https://worldjusticeproject.mx/la-nueva-justicia-penal-en-mexico/> (24.6.2020).
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
- Ley de la Guardia Nacional.
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Convención De Las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional Y Sus Protocolos
<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> (24.6.2020).