

La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz



La militarización: evitando la construcción de autoridades civiles

Prólogo

La creciente militarización de la seguridad pública ha sido presentada por los gobiernos civiles que la impulsan como un mal necesario para devolver la seguridad a nuestro país. Sin embargo, a décadas de su implementación e institucionalización, esta estrategia no ha sido capaz de mejorar las condiciones de seguridad y paz en México.

Gracias a las investigaciones e informes elaborados por la academia y las organizaciones de la sociedad civil, existe vasta evidencia que demuestra cómo el uso de las Fuerzas Armadas es una estrategia de seguridad fallida que, además, ha tenido como efecto el aumento en las violaciones a los derechos humanos y en los índices de violencia, así como el debilitamiento de las instituciones de seguridad civiles, entre otros aspectos.

La serie “La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más

seguro y en paz” tiene como fin último el incidir en la discusión pública sobre la urgencia de cambiar el rumbo de la estrategia de seguridad del país: a través de la desmilitarización de la seguridad pública y la construcción de policías civiles y profesionales. Por este motivo, esta serie reúne alguna de la información disponible y más relevante, para traducirla en un lenguaje sencillo, claro y preciso al que pueda tener acceso la sociedad en general que esté interesada en la construcción de una sociedad más justa, segura y en paz.

El tercer documento que integra esta serie hace un repaso del efecto que ha tenido la militarización de la seguridad pública en la estabilidad y profesionalización de las instituciones de seguridad civiles. Para ello, en primer lugar, se introduce uno de los principales argumentos para justificar la expansión de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad: la debilidad institucional de las policías, y se profundiza sobre la naturaleza de la Guardia Nacional. En segundo lugar,

se expone cómo el fenómeno de militarización de la seguridad pública ha conducido a la militarización de las instituciones civiles y la debilitación de su presupuesto, así como el deterioro del federalismo y de la seguridad pública en los estados y municipios. En tercer lugar, se advierte brevemente sobre otro fenómeno relacionado con la militarización de la seguridad pública: la expansión de la participación militar hacia otras funciones. Por último, se reitera el incumplimiento de las obligaciones referentes a la construcción de instituciones civiles que ordena el artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y se presentan las conclusiones finales.

Introducción

Uno de los principales argumentos que se ha usado para justificar la expansión de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad es la debilidad institucional de las policías. Dicho argumento sobre simplifica una realidad compleja. Por un lado, la capacidad institucional de los cuerpos policiales debe medirse a profundidad con base en métricas e indicadores específicos que pueden orientar en qué rubros está la debilidad de dichas instituciones en sus distintos niveles.¹ En pocas palabras, no podemos decir que todos los cuerpos policíacos de todo el país adolecen de debilidad institucional en todos los indicadores; tenemos policías muy diversas con capacidades y desempeños variados.²

Por otro lado, la estrategia de militarización sí ha

contribuido deliberadamente a debilitar ciertos aspectos muy importantes de desarrollo y operación de los cuerpos policíacos. Actualmente, “las policías municipales, así como las estatales, carecen del personal y recursos suficientes para cumplir con las funciones más básicas. Sus salarios son precarios, están sub-equipadas y no ofrecen condiciones de trabajo dignas a su personal”.³ La culpa del estado de debilidad policial reside en que los gobiernos han eludido su responsabilidad de restituir la confianza y legitimidad de los cuerpos policiales, así como de apostar por una reforma integral y de largo alcance de las policías.

Es fundamental reconocer las fallas de los cuerpos policiales a nivel federal, estatal y municipal y, desde ahí, trabajar para superarlas. Sin embargo, en México, una visión reduccionista ha dado lugar a que los gobiernos opten por la militarización de la seguridad pública. Esta es una “solución” generalizante y centralista que, no solo constituye un obstáculo para el verdadero fortalecimiento de un cuerpo de seguridad civil y policial, sino que ignora un “contexto de profunda heterogeneidad sub-nacional respecto a la situación de seguridad, el estatus de las policías y la calidad de su interacción con la gente”.⁴

En este escenario, se han dado muchos pasos hacia la militarización. Uno de los más recientes y determinantes es precisamente la creación de la Guardia Nacional y, con ella, la extinción de la Policía Federal. Durante algunos años se invirtió una gran cantidad de recursos en la creación y consolidación de dicha institución que se materializaron en el

1 Lilian Chapa Koloffon y Marcelo Torres González, “Informar para transformar: ¿Cómo evaluamos a la policía?”, Nexos, 24 de febrero de 2020. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1987>

2 Juan Salgado, “Misión imposible”, World Justice Project, 8 de julio de 2020. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/mision-posible/>

3 Marien Rivera y Lilian Chapa Koloffon, “No habrá paz sin la policía”, World Justice Project, mayo 2020. Disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/05/JAD_001.pdf

4 Andrés Ruiz Ojeda, “Legitimidad policial: ¿por dónde empezar?”, Revisa Nexos, 4 de febrero de 2019. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/legitimidad-policial-por-donde-empezar/>

incremento en su estado de fuerza, junto con la creación de un nuevo modelo policial nacional que fijaba parámetros para las policías locales.

No obstante, la continuación de la militarización durante el sexenio de Peña Nieto contribuyó a debilitar dicha institución. Ese deterioro y el estado de abandono en el que se encontraba la Policía Federal, justificó, al menos en términos discursivos, su extinción por parte de la administración de López Obrador⁵, dando pie a la creación de la Guardia Nacional, un cuerpo que formalmente es civil, pero en los hechos es militar.

La Guardia Nacional: un cuerpo militarizado que debió ser civil

A través de la reforma constitucional del 26 de marzo de 2019⁶, se creó la Guardia Nacional (GN). En su diseño constitucional, este órgano es una institución de seguridad pública, adscrita a la secretaría de ese ramo y bajo mando civil, cuya formación y desempeño de sus integrantes debe regirse por una doctrina policial. Sin embargo, a pesar del diseño normativo a nivel constitucional y legal (Ley de Guardia Nacional), en la práctica, existen diversos elementos que cuestionan el carácter civil de la GN.

Para empezar, no existen mecanismos de separación real de los elementos militares que provengan de otras instituciones armadas. Respecto al mando, los criterios de elegibilidad para ser titular de la Guardia Nacional solo pueden ser cumplidos por los militares.

Además, la Guardia Nacional opera sin los controles civiles que caracterizan a cuerpos policiales.⁷ Es decir, a pesar de que la Guardia Nacional absorbió los recursos humanos, materiales y financieros de la ahora extinta Policía Federal (PF), carece de mecanismos de supervisión independiente, control de confianza, la carrera policial y los mecanismos de evaluación y certificación de sus elementos. Por ejemplo, para mayo de 2020, solo 119 miembros de la GN habían sido evaluados en control de confianza y cero contaban con Certificado Único Policial (CUP), pese a que contar con él es un requisito de ingreso a la corporación.

A nivel operativo, la Guardia tenía 74,437 efectivos desplegados en territorio en 2019 y 98,646 efectivos hasta mayo de 2020.⁸ De ellos, ninguno había sido reclutado directamente por la Guardia Nacional, ya que los más de 29,000⁹ elementos nuevos han sido contratados por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) para ser posteriormente trasladados a la Guardia Nacional. Aunado a lo anterior, 26,736 plazas en realidad pertenecen a la extinta PF y el resto de los efectivos sigue adscrito y cobrando desde la SEDENA y la SEMAR.

5 Juan Salgado y Miguel Quintana, "Construcción de las capacidades institucionales de la Policía Federal", *Policía Federal: una nueva institución para México*, 2012, pp. 63-92.

6 Causa en Común, "Destruir a las policías en México", *Nexos*, 22 de julio de 2019. Disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1502#_ftn2

7 Daniela Philipson y Daniel Hernández Aldaco, "¿Quién supervisa a la policía? (I de II)", *Nexos*, 1 de junio de 2020. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=2120>

8 Datos provistos por el general secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval González.

9 Arturo Ángel, "Opacidad, simulación y dudosa eficacia: la Guardia Nacional a un año de su creación", *Animal Político*, 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/04/guardia-nacional-ano-creacion-simulacion/>



La militarización de las corporaciones civiles

En el caso mexicano, la militarización de la seguridad pública ha sido un proceso paulatino que no empieza ni termina en esta administración, sino que se gesta en todo el siglo XX pero que se afianza con mayor fuerza desde hace, por lo menos, veinte años.¹⁰ En el marco de la llamada “guerra contra las drogas”, se ha hecho palpable a través, por ejemplo, del despliegue de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, ya sea con patrullaje o con participación en operativos.

Dicha participación puede darse en auxilio o en sustitución de los cuerpos policiales. Así, prácticamente cualquier avance de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad implica un repliegue de las autoridades civiles.

La militarización en el ámbito de la seguridad pública se refiere al aumento progresivo de la “presencia, poder y facultades de las Fuerzas Armadas”¹¹ en tareas propias de la autoridad civil. La Guardia Nacional ejemplifica uno de los elementos que caracterizan el fenómeno de militarización de la seguridad pública: la subordinación civil a la autoridad militar.¹²

Dos elementos adicionales, propios del proceso de militarización de los cuerpos civiles, también están presentes en el caso mexicano.¹³ Por un lado, el nombramiento de mandos militares (en retiro o con permiso de separación) en corporaciones civiles de seguridad, ya sean policías, secretarías de seguridad pública municipal¹⁴, directores de policías municipales, estatales y, por supuesto, en cargos fundamentales de toma de decisión en un cuerpo civil –en los hechos militar– como la Guardia Nacional. Ello ocurre a través de la incorporación de militares (en retiro o con permiso) al frente de instituciones de formación policial.¹⁵ Por otro, la filtración de características propias del modelo castrense en la formación de cuerpos policiales, organización y profesionalización de corporaciones civiles.

10 Lisa Sánchez. “Militarización y pandemia en el México del 2020”, Fundación Friedrich Ebert, 2020.

11 Ignacio Cano, “Militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política”, 2012. Congreso de Seguridad Incluyente y Sostenible: analizando los desafíos y pensando soluciones.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Miguel Garza, Participación en el webinar “La seguridad pública en México: la militarización y las vías alternativas”, 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/acciones-de-mucd-contra-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica/>

15 Juan Salgado, Participación en el webinar “La seguridad pública en México: la militarización y las vías alternativas”, 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/acciones-de-mucd-contra-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica/>

Militarización: debilitando el presupuesto de las instituciones civiles

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020, la SEDENA logró para sí una asignación de 94 mil millones de pesos mientras que la SEMAR alcanzó un presupuesto de 33 mil millones de pesos, un aumento de más del 16% y el 6% con respecto a 2018, respectivamente.

La tendencia se mantiene si tomamos en cuenta que en el PEF 2021¹⁶, el aumento para la SEDENA resultó de 15,7% (un presupuesto total de 112,557 millones de pesos) y 2.1% para la SEMAR (con un presupuesto total de 35,467 millones de pesos). Lo anterior, sin tomar en cuenta que a la Guardia Nacional se le asignaron 35,671 millones de pesos, lo que constituye un aumento de 17,7% con respecto al 2020.¹⁷

Esto contrasta con lo que ocurre con las instituciones de seguridad a nivel federal y local, para las cuales la planeación presupuestaria resulta fundamental para el diseño de la política pública de seguridad.

Ahora bien, ¿Cómo afecta esto a la planeación de seguridad en los estados? Al analizar el presupuesto para el gasto federalizado en 2021, encontramos un

recorte del 57 % con respecto a las participaciones federales, es decir, aquellos recursos de libre disposición para las entidades.¹⁸ De igual manera, redujo en 4.5% (en comparación con el PEF de 2020) el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Finalmente, se planteó el último clavo en el ataúd: la desaparición del Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG).

De esta manera, se afecta la capacidad operativa tanto de los estados como de los municipios y se les obliga a depender de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas. Es decir, desde el gobierno federal se está comprometiendo la soberanía de las entidades federativas y limitando la capacidad de actuar de los estados en esta área. Al día de hoy, las finanzas municipales dependen en 70% de las transferencias de la Federación y de los estados y solo el 21% proviene de ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos).

Lo anterior, aunado a que la gran mayoría de los municipios carecen de la capacidad para cobrar impuestos de manera efectiva, crea el escenario perfecto para que la militarización y, en consecuencia, la centralización de la seguridad pública se implemente de tal forma que no es posible atacar las causas estructurales de la violencia o el delito

16 Diario Oficial de la Federación, "PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021", 30 de noviembre de 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf

17 Mathieu Tourliere "AMLO Consiente a la SEDENA: Le ofrece el mayor presupuesto de su historia" Proceso, 24 de noviembre de 2020, Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/11/24/amlo-consiente-la-sedena-le-ofrece-el-mayor-presupuesto-de-su-historia-253305.html>

18 Rodrigo Rosales, "Desarrollo regional no es prioridad en el Presupuesto 2021", El Economista, 10 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/estados/Desarrollo-regional-no-es-prioridad-en-el-PPEF-2021-20200909-0151.html>

en cada demarcación territorial concreto (estados o municipios).

A pesar de existir un discurso de austeridad, la realidad es que mientras se disminuyen los montos para estados y municipios, el presupuesto total para el Ejército en apoyo a la seguridad pública asciende a 4,103 mil millones de pesos, es decir, el más alto de la historia.¹⁹

El alarmante aumento de la capacidad económica del Ejército, es una tendencia que viene desde anteriores administraciones. Por ejemplo, en los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, el Ejército Mexicano fue premiado con contratos para la construcción de obras 33 mil 681 mdp, los cuales fueron ejercidos en completa opacidad.²⁰

Militarización: atentando contra el federalismo y la seguridad pública en los estados y municipios²¹

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Estados son libres y soberanos. Dicha libertad y soberanía deben ser respetadas en tanto no se vulnere el pacto federal. En este sentido, la seguridad pública es una

función que se debe llevar a cabo entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Por lo tanto, los tres niveles de gobierno deben velar por la libertad, el orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para las personas en una dinámica de coordinación, no de subordinación.

Sin embargo, desde la emisión de la Ley de la Guardia Nacional en 2019 era fácil advertir una tendencia a la centralización de la seguridad pública, es decir, que la Federación se encargue de realizar esta tarea. La Ley dio vida a la Guardia Nacional con la intención de sustituir a las fuerzas de seguridad de los gobiernos locales, con poderes tan amplios que incluso les otorga la facultad de sancionar faltas administrativas. El diseño, tanto normativo como fáctico, de la Guardia no busca la coordinación con los estados y municipios, sino que convierte a la seguridad pública en una cuestión primordialmente federal sometiendo a los demás niveles de gobierno.

Este sometimiento se lleva a cabo a través de convenios de colaboración entre las entidades federativas o municipios y la Guardia Nacional en conjunto con las Fuerzas Armadas. La suscripción de estos convenios se lleva a cabo en un escenario en el que la Guardia Nacional es quien puede establecer las condiciones, obligaciones, derechos e incluso financiamiento que le correspondan en su colaboración con las entidades y municipios, llegando al extremo de adquirir el control de la Seguridad Pública de la zona, en caso de así determinarlo.

Es importante señalar que a estas leyes secundarias de la GN le siguió la publicación del “Acuerdo

19 Julio Salazar, “Negocio de la guerra en México causa crisis al sistema federalista”, Brújula Ciudadana. Disponible en: <https://www.revistabrujula.org/negocio-de-la-guerra-en-mex-causa>

20 Zorayda Gallegos, “Sedena: opacidad en obras por 33 mil mdp con Calderón y Peña”, El Universal, 10 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sedena-opacidad-en-obras-por-33-mil-mdp-con-calderon-y-pena/>

21 Julio Salazar, “Negocio de la guerra en México causa crisis al sistema federalista”, Brújula Ciudadana. Disponible en: <https://www.revistabrujula.org/negocio-de-la-guerra-en-mex-causa>

Militarista²² por el que se pretendió regular la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Este otorgó un enorme rango de discrecionalidad tanto al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana como a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para coordinar la estrategia de seguridad y sus acciones, sin tomar en consideración a los gobiernos locales.

Finalmente, se hizo pública la orden ejecutiva para que la Secretaría de la Defensa Nacional asuma el control operativo de la Guardia Nacional²³, lo que se traduce en una institución explícitamente militarizada, centralizada, lista para tomar el control de los estados y de su presupuesto. Lo anterior es así, puesto que, de conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional, se faculta a la Guardia Nacional a imponer obligaciones a las instancias de gobierno estatal o municipal y, además, faculta al poder federal para verificar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones que les imponga a los estados y municipios, así como la disposición de sus presupuestos de egresos.

Militarización institucional: expansión de la participación militar hacia otras funciones

Otorgar las labores de seguridad pública y presupuestos exorbitantes a la Guardia Nacional y a las Fuerzas Armadas no ha sido la única manera de debilitar a las instituciones civiles. El siguiente paso en firme ha sido proponer la eliminación o disminución de funciones y facultades a instituciones civiles para entregarlas a instituciones militares, ya sea la SEDENA, la SEMAR o la propia GN.

La extensión de la participación de las Fuerzas Armadas no sólo se ha enfocado en tareas de seguridad. Está permeando con fuerza en otras actividades en perjuicio de instituciones civiles que tradicionalmente han desempeñado estas funciones operativas propias del Estado y que termina debilitándolas en distintas maneras. A continuación, nos enfocamos en un par de ejemplos recientes de transferencia de facultades a las Fuerzas Armadas.

La militarización de la Marina Mercante y las aduanas

El primer ejemplo es la reforma que trasladó algunas facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a la SEMAR bajo el pretexto de que “se ha dificultado el ejercicio eficiente de la Autoridad Marítima Nacional al permanecer determinadas funciones relacionadas con la protección y seguridad marítima en la SCT, así como la ambigüedad de las leyes y reglamentos en materia de seguridad y protección portuaria”.²⁴

Con la reforma, la SEMAR se convierte en la autoridad

22 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”, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

23 Jonathan Nácar, “Sedena asume control operativo de la Guardia Nacional”, Eje Central, 15 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.ejecentral.com.mx/sedena-asume-control-operativo-de-la-guardia-nacional/>

24 Cámara de Diputados, Gaceta parlamentaria, 21 de septiembre de 2020.

marítima nacional. Entre las principales facultades que se le restan a la SCT destacan las siguientes:

- La protección marítima y portuaria, no sólo en las zonas marinas mexicanas, sino también en costas, puertos, recintos portuarios, terminales, marinas e instalaciones portuarias nacionales.
- Dirigir la educación naval militar y la educación náutica mercante.
- Regular la marina mercante (sin intervención de la SCT).
- Construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado que requiera el país.
- Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones y transportes por agua con embarcaciones o artefactos navales.
- Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios.
- Otorgar permisos y autorizaciones de navegación para prestar servicios en vías generales de comunicación por agua.
- Representar al país en las negociaciones de los Tratados Internacionales en materia marítima en el ámbito de su competencia.
- Organizar, regular y prestar servicios de control de tráfico marítimo.

- Regular y vigilar la seguridad en la navegación y la salvaguarda de la vida humana en el mar.

- Realizar las investigaciones y actuaciones, así como designar peritos facultados profesionalmente en la materia.

Bajo este esquema, la SCT conserva únicamente la regulación y administración de los transportes aéreos y terrestres, lo que se traduce en la pérdida total de injerencia en temas marítimos.

De igual manera, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha promovido una participación más activa de personal del Ejército en las 49 aduanas del país. El gobierno ha defendido esta medida afirmando que es necesaria para detener el contrabando de combustible²⁵ y, hasta el momento de esta publicación, no existen propuestas de modificaciones de leyes o decretos formales por parte del ejecutivo que militaricen las aduanas, únicamente nombramientos a personal militar o exmilitar para encargarse de los puntos estratégicos en ellas. Sin embargo, de concretarse esta medida se le arrebataría esta facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgarla, de igual manera, a una súper institución conformada por la unión de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas

Construcción de megaproyectos

El desarrollo de los denominados megaproyectos de la actual administración federal quedará en manos de la Guardia Nacional en coordinación con las Fuerzas Armadas. Concretamente, se encargarán de la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Santa Lucía, así como un

25 Redacción, "No hay militarización en las aduanas: Raquel Buenrostro", El Economista, 26 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/No-hay-militarizacion-en-las-aduanas-Raquel-Buenrostro-20201026-0140.html>

nuevo aeropuerto en la ciudad de Tulum, Quintana Roo.

Respecto al primer proyecto, ya es un hecho que son militares quienes construyen el aeropuerto internacional en Santa Lucía.²⁶ De acuerdo con el PEF 2021 se destinan 21 mil 315 millones de pesos para este proyecto. A este presupuesto se le suman los 5 mil 372 millones de pesos que se asignaron durante el año 2020, cuando de manera adicional se otorgó un presupuesto paralelo por 15 mil millones de pesos, mismos que el Ejecutivo declaró como sobrantes del Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, cancelado en octubre de 2018.

El presidente López Obrador anunció que a partir de 2021 se iniciará con la construcción de un nuevo aeropuerto en Tulum. A pesar de que aún no hay detalles, advirtió desde el primer momento que este proyecto correrá a cargo del Ejército y cuya inauguración se pretende llevar a cabo en el año 2023.

Aunque no existen datos presupuestales al respecto, el presidente declaró que este aeropuerto forma parte de un plan general que involucra la construcción e inauguración del Tren Maya, es decir, un megaproyecto que incluye más de 1,500km de vías férreas conectadas con aeropuertos en las ciudades de Palenque, Campeche, Mérida, Chichen Itzá, Cancún, Chetumal y Tulum.

Cómo salir de la militarización: eludiendo la obligación de construir instituciones civiles

El artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional habilitó la posibilidad de que el Presidente de la República disponga durante cinco años de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.²⁷ El argumento que subyace a esta facultad que le fue otorgada al Ejecutivo es precisamente que, durante la etapa de formación de la GN y en ausencia de cuerpos policiacos con ese alcance, el uso de las Fuerzas Armadas se justificaba de manera temporal.

De ahí, que de manera paralela se contemplara también la necesidad de fortalecer los cuerpos policiacos en el mediano plazo. Así, el artículo Séptimo Transitorio de dicha reforma constitucional estableció algunas obligaciones en materia de fortalecimiento de policiales estatales y municipales para los tres niveles de gobierno.

Para empezar, el transitorio dio seis meses a los poderes ejecutivos de las entidades federativas para presentar un diagnóstico y el programa para el

26 Zorayda Gallegos, "Sedena: opacidad en obras por 33 mil mdp con Calderón y Peña", El Universal, 10 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sedena-opacidad-en-obras-por-33-mil-mdp-con-calderon-y-pena/>

27 Cristina Reyes y Gerardo Álvarez, "La militarización: actuando con opacidad y sin regulación", México Unido Contra la Delincuencia, 2020.

fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus cuerpos policiales estatales y municipales ante el Consejo Nacional de Seguridad. Además, a partir de 2020, el Presupuesto de Egresos de la Federación y de los respectivos presupuestos de las entidades federativas, deben contemplar recursos para la ejecución de dicho programa. Adicionalmente, al año de que el programa fuera emitido, los ejecutivos locales debían enviar la evaluación integral sobre los avances respecto a los objetivos diseñados en un horizonte de seis años, para hacer los ajustes y mejoras necesarias.

Desafortunadamente, ninguna de las tres cosas se ha cumplido a cabalidad. No todos los diagnósticos fueron entregados a tiempo y algunos han sido sustituidos por información²⁸ del Modelo óptimo de la función policial.²⁹ En el mismo sentido, el presupuesto no sólo no ha sido asegurado, sino que como se mencionó anteriormente, recursos fundamentales para estas corporaciones, como el FORTASEG, desaparecieron en el PEF 2021.³⁰

Conclusión

La ampliación en las funciones de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y de otra naturaleza va en detrimento de las instituciones civiles. Pese a que prácticamente cada uno de los gobiernos recientes han acompañado sus afanes militarizadores con descalificaciones a las fuerzas policiales y, a la vez, con promesas de fortalecimiento, éstas no han logrado consolidarse.

Es posible reconocer algunos casos promisorios de modelos policiacos a nivel municipal (por ejemplo, policía municipal de Chihuahua, Ciudad Nezahualcóyotl, Zapopan, Querétaro, Guadalupe; Nuevo León; Escobedo, Nuevo León)³¹, que han incorporado elementos novedosos en términos de permanencia, inteligencia, proximidad, inversión por parte de actores privados, colaboración interinstitucional, integración de procesos de justicia cívica, entre otros. Desafortunadamente, se trata de casos aislados que han logrado surgir en contextos y condiciones específicas a pesar de –y no gracias a– las políticas de militarización.

Muchos esfuerzos, tanto a nivel federal como municipal no han logrado consolidarse por falta de continuidad de por parte distintos gobiernos restricciones presupuestales y porque se ha privilegiado un modelo de militarización en vez de apostar por procesos de largo aliento que nos permitan construir corporaciones policiacas con un enfoque de seguridad ciudadana. La Guardia Nacional es un claro ejemplo de cómo las instituciones civiles de seguridad claudicaron ante la construcción de una corporación que en los hechos es militar. Los recursos humanos y materiales del órgano policial más grande, como lo era la extinta Policía Federal, se trasladaron al nuevo cuerpo.

Además, ninguna otra corporación o modelo recibe tal cantidad de dinero aún en un contexto de hiper austeridad como la de la actual administración. La apuesta no puede ser solamente destinar recursos a dicha corporación sino fortalecer nuestras

28 Daira Arana, Participación en el webinar “La seguridad pública en México: la militarización y las vías alternativas”, 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/acciones-de-mucd-contr-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica/>

29 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Modelo Óptimo de la Función Policial”. Disponible en: <http://sesnsp.com/mofp/>

30 SHCP, “Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021”. Disponible en <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/>

31 Juan Salgado, Participación en el webinar “La seguridad pública en México: la militarización y las vías alternativas”, 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/acciones-de-mucd-contr-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica/>

instituciones civiles de seguridad, comenzando con el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. En cambio, a través de la GN, las Fuerzas Armadas están adquiriendo mayor injerencia, presupuesto

y capacidad en labores no solo de seguridad, sino en funciones por definición civiles que también se están militarizando.

Esta publicación forma parte de la serie “La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz” elaborada por MUCD. En esta serie se exploran diversos aspectos de la militarización de la seguridad pública como el aumento de la violencia, el abandono de las instituciones de seguridad civiles, el impacto hacia las mujeres, entre otras cuestiones.³²



México Unido Contra la Delincuencia

Fecha de la publicación: marzo 2021

Coordinadoras: Frida Ibarra y Tania Ramírez

Autores: Tania Ramírez y Víctor Gutiérrez

Contacto: comunicacion@mucd.org.mx

mucd.org.mx

32 Para conocer estas publicaciones, acceder a: <https://www.mucd.org.mx/militarizacion/>