

# ITAM

## CESIG

# 1

**MESAS DE  
DIÁLOGO  
CENTRO DE  
ESTUDIOS  
SOBRE  
SEGURIDAD,  
INTELIGENCIA  
Y  
GOBERNANZA**

**LA  
PARTICIPACIÓN  
DE LAS FUERZAS  
ARMADAS EN  
SEGURIDAD  
PÚBLICA**



La situación de inseguridad y violencia que ha afectado a México desde hace quince años resultó en la intervención permanente de la Fuerza Armada en asuntos de seguridad pública. Esto ha generado un debate en torno a la legalidad de su participación y su efectividad, así como una preocupación por la potencial violación de derechos humanos.

Este documento es parte de los esfuerzos realizados por el CESIG del ITAM para transmitir el conocimiento y posiciones de sus miembros sobre la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública. Lo anterior, con el objetivo de generar y difundir conocimiento académico que contribuya a las políticas públicas de seguridad, inteligencia y gobernanza.

## Introducción

La inseguridad constituye uno de los grandes problemas de México. Las estructuras de seguridad, inteligencia y gobernanza del país han resultado inefectivas para resolver el problema. Se requiere repensar la política de seguridad y sus instituciones.

Para abonar a este propósito, el CESIG organizó una serie de Mesas de Diálogo entre sus miembros para incentivar una reflexión sobre tres de los principales problemas que afectan a nuestro país hoy en día:

- a) La participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública.
- b) El crimen organizado y el futuro de su esfuerzo de legitimación.
- c) El futuro del federalismo.

En este *policy brief*, presentamos los puntos fundamentales de la primera mesa de diálogo. En esta mesa se plantearon estas temáticas específicas:

- La legalidad de la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública.
- La capacidad de los órganos militares para coadyuvar a una estrategia de seguridad pública como solución efectiva.
- Los derechos humanos como una preocupación social.

En las secciones siguientes desarrollamos los resultados principales, las recomendaciones que surgieron para así concluir con reflexiones que sirvan como una agenda futura de investigación.

## Resultados

### 1. La legalidad de la participación de las fuerzas armadas

Nuestros investigadores participantes en la Mesa de Diálogo coincidieron en que la Fuerza Armada permanente se encuentran en un momento de indefinición respecto a su participación en labores de seguridad pública. Ello ha representado retos significativos no sólo para el Ejército y Armada de México, sino que ha implicado políticas públicas errantes.

Se reconoce que existe un Ejército multitareas que se encuentra en un momento atípico y que, debido al desgaste generado a partir de la denominada “guerra contra el narcotráfico”, se les ha tenido que otorgar mayor poder y soporte económico para: 1) contrarrestar dicho desgaste y 2) incentivar no sólo que continúen participando en temas de seguridad pública, sino que coadyuven en la realización de proyectos de interés de la administración actual.

Lo anterior refleja que a pesar de que existe una lógica de austeridad presupuestaria, las

fuerzas armadas están adquiriendo, además de un mayor poder económico, un creciente poder en el ámbito político.

Los investigadores también estuvieron de acuerdo en que, en contraparte, hay un debilitamiento continuo de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, ya que no hay agenda o recursos dedicados a su fortalecimiento ni al desarrollo de capacidades civiles. La última ola de austeridad de la administración actual reduce, en particular, los fondos que se distribuyen a entidades federativas y municipios en materia de seguridad pública.

Por otro lado, nuestros investigadores se refirieron a la superposición de competencias en materia de seguridad pública. Es decir, no existe una definición clara respecto a la institución que —formalmente— debe hacerse cargo de la seguridad pública, en particular alusión a la Guardia Nacional. Al respecto, nuestros investigadores también coinciden en que lo que se planteó en la reforma constitucional que le dio vida a la Guardia Nacional es engañoso, toda vez que lo que se propuso en dicha reforma fue un cuerpo civil de policía federal que en la práctica se ha convertido en una mera ramificación del Ejército.

Finalmente, se reconoció que las organizaciones del crimen organizado han generado un problema de seguridad nacional; sin embargo, nuestros investigadores enfatizaron que ello no significa que las fuerzas armadas deben ser la institución encargada de la seguridad pública ni justifica asignarles atribuciones y tareas que son competencia de las instituciones policiales.

## 2. Capacidad de los órganos militares para coadyuvar eficazmente en una estrategia de seguridad pública

Si bien nuestros investigadores reconocen que existe la necesidad de que las fuerzas armadas participen —de forma temporal y limitada— en asuntos de seguridad pública, identificaron una serie de problemas que han impedido una respuesta eficaz por parte de las fuerzas armadas y de las instituciones policiales en la estrategia de seguridad pública:

- a) No ha existido un proceso de reconversión de los militares que forman parte de la Guardia Nacional, que realmente los habilite para realizar labores de policías.
- b) La desarticulación de la Policía Federal y su poca —o nula— incorporación a la Guardia Nacional representa un problema estructural para las estrategias de seguridad pública, pues la mayor parte de los delitos que se cometen en el país son del fuero común que, por formación, no resuelven los elementos del Ejército.
- c) Si bien los órganos militares cuentan con una capacidad muy importante de despliegue y acopio de información, el tema de análisis y dimensionamiento de esa información ha demostrado tener limitaciones, lo que impide la realización de operativos que permitan identificar, detectar y atacar objetivos estratégicos del crimen organizado.
- d) No es claro si el debate que existía en el Ejército sobre los límites de su participación en la seguridad pública ha alcanzado un consenso interno. La implicación de eso es que, si sigue existiendo algún grupo que se resista a la participación, se disminuye la eficacia y compromiso de la institución castrense en su conjunto.
- e) A pesar de llevar tres sexenios participando activamente en la lucha

contra las organizaciones criminales, las estrategias del Ejército continúan siendo ortodoxas. Los operativos militares siguen estando fundados en el despliegue físico y en una estrategia disuasiva.

- f) Existe comunicación deficiente entre los mandos militares y las autoridades civiles de los gobiernos estatales.
- g) Prevalece un profundo desconocimiento y/o confusión a nivel gubernamental sobre las fuerzas armadas y sus objetivos, así como de las instituciones policiales. El potencial riesgo es la desnaturalización del Ejército, esto es, su ubicación en misiones y tareas en las cuales no han sido preparados.
- h) La falta de una estrategia de seguridad eficaz es producto del sesgo que existe en la discusión de ejército y policías dado que se asume que, en el universo de políticas públicas, sólo hay una que puede solucionar el problema de inseguridad y violencia que se enfrenta. Esta percepción ha resultado en que los tomadores de decisiones consideren que sólo pueden utilizar cierto tipo de policía, armamento o entrenamiento.
- i) Se ha asumido que las estrategias de seguridad que se diseñan a nivel central pueden aplicarse de la misma forma en todo el territorio, pero la lógica estatal y municipal es muy diferente entre sí y del nivel federal. La falta de consideración de lo local se traduce en una política pública nacional poco viable.

### 3. Derechos humanos

Nuestros investigadores comparten la preocupación de que una institución de seguridad pública como la Guardia Nacional, habilitada como primer respondiente a la ciudadanía, esté integrada mayoritariamente por elementos militares toda vez que la formación de los

cuerpos castrenses no tiene un enfoque de derechos humanos ni de proximidad con los ciudadanos.

Esta preocupación se potencia al analizar el Plan Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024 que no contempla una estrategia clara que pueda ser considerada como un posicionamiento gubernamental para que la Guardia Nacional tenga un mayor enfoque civil y de derechos humanos.

### Recomendaciones

- La presencia de las fuerzas armadas en la Guardia Nacional no debe ser el eje de la política de seguridad pública del país. Debe existir una reconstrucción de la institución policial.
- El poder legislativo y judicial deben ser aliados y corresponsables en la construcción y seguimiento de la estrategia de seguridad pública.
- Se requiere el desarrollo de nuevas estrategias por parte del Ejército y Armada de México para combatir la inseguridad y dismantelar organizaciones criminales.
- Debe existir una estrategia de largo plazo con acciones sostenidas transexenales que den continuidad al desarrollo de las instituciones policiales.
- La política de seguridad pública debe construir con un enfoque que parte de lo local pero que se coordina desde lo federal para contar así con un modelo más coherente, articulado y realista en su diseño e implementación.
- Debe existir un servicio civil de carrera policial en el gobierno federal para que los policías desarrollen capacidades, habilidades y experiencia que no puedan ser sustituidas con el cambio sexenal de gobiernos.

- Es importante definir un marco de actuación ideológico para las policías y las organizaciones de las fuerzas armadas que permita definir el marco legal de sus acciones operativas, tanto en ámbito civil como en el militar. Esto implica que los conoedores de la ley marcial y de las leyes civiles deben definir conjuntamente dichos marcos de actuación.
- Para el caso específico de la Guardia Nacional resulta necesario identificar los recursos jurídicos que permitan la aplicación de la ley en los términos establecidos, no en los políticamente requeridos.
- Se requiere entender el origen del poder de las organizaciones criminales para hacer una estrategia orientada a descomponer y minimizar, uno por uno, los elementos de sus fuentes de poder.
- Es necesario sensibilizar a la clase política sobre la dimensión del problema de seguridad y lo que esto significa para el Estado de derecho en el país.
- Se recomienda aprender de las lecciones de otros países que han atravesado procesos de violencia crónica, como es el caso de Colombia, para desarrollar modelos de seguridad pública que sean más eficaces.
- El Acuerdo presidencial en torno al Artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional permite la intervención de las fuerzas armadas durante cinco años más, ¿durante dicho periodo habrá una subordinación *de facto* o *de jure* de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a los mandos militares?
- ¿La participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública es una necesidad o es producto de la percepción de las administraciones de que esa es la única solución para resolver el problema de violencia en el país?
- En lo que se refiere a las instituciones policiales, ¿por qué los esfuerzos del gobierno para fortalecer las capacidades civiles no han funcionado?
- En los orígenes de la historia política de México, la policía mexicana estuvo al servicio de un caudillo ¿nos encontramos de nuevo en esa situación?
- ¿Cuál es la postura de las fuerzas armadas sobre la incertidumbre jurídica que prevalece sobre su actuar en seguridad pública y sobre el uso político que le sigue dando el gobierno actual?

\* \* \* \* \*

### Reflexiones finales

Derivado de este diálogo, adicionalmente surgieron algunas preguntas que sirven como guía para la investigación futura y la consideración de los tomadores de decisión:

- ¿Nos encontramos en un umbral de ingobernabilidad por parte de la actual administración? De ser el caso, ¿se debería fortalecer el liderazgo de los mandos de las fuerzas armadas para contrarrestar la ingobernabilidad?