

La cuarta transformación y la militarización de la seguridad pública: la Guardia Nacional

CÉSAR OCTAVIO PÉREZ VERÓNICA*

Resumen: Nadie puede dudar de que son muchos los problemas que vivimos en México, creo que los más graves y exponenciales en los últimos años son la violencia y la inseguridad. El problema no es menor cuando se trata de poner en marcha a una institución integrada con personal militar con facultades para ejercer tareas de seguridad pública, y las de investigación para prevenir delitos, entre otras. La historia reciente nos advierte sobre la utilización de las Fuerzas Armadas en el tema de seguridad, que a la fecha han dejado una larga lista de dolor irreparable como huella indeleble en la memoria colectiva.

Palabras clave: seguridad pública, militarización, derechos humanos, Guardia Nacional, violencia.

Abstract: No one disputes the fact that we are facing many problems in Mexico, but I believe that the most serious ones in recent years are violence and insecurity. The problem is not a minor one when the policy is to launch an institution made up of military personnel with the authority to undertake public security functions

*/ Licenciado en Derecho y Maestro en Derechos Humanos y Paz por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Profesor titular de la asignatura de Derechos Humanos del Departamento de Formación Humana de la misma universidad. Miembro fundador del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, AC (Cepad) y actualmente su director ejecutivo.

and crime-prevention investigation, among others. Recent history warns us against using the Armed Forces for public security; up to this point they have left in their wake a long list of irreparable pain, and an indelible mark on the collective memory.

Key words: *Public security, militarization, human rights, National Guard, violence.*

Nadie puede dudar de que son muchos los problemas que vivimos en México, pero quizás los más graves y exponenciales en los últimos años son la violencia y la inseguridad, al grado de que hay voces que señalan que después de la revolución mexicana no se habían violentado tanto los derechos de la población civil como en los últimos 12 años, esto en el marco de la mal llamada “guerra contra el narcotráfico” iniciada por Felipe Calderón Hinojosa (FCH) (2006–2012), y prolongada por Enrique Peña Nieto (EPN) (2012–2018).

Desde luego que, para llegar a los niveles de inseguridad de estos últimos 12 años solamente se puede entender por la corrupción y la impunidad de quienes han gobernado el país, los estados y sus municipios, desobligándose a garantizar y proteger los derechos constitucionales y convencionales de la mayoría de la población.

Los resultados de estos años dan cuenta de la tragedia en la que han dejado al país y enlutado a millones de hogares, incluso se ha llamado “crisis humanitaria” o “crisis en materia de derechos humanos” por la dimensión de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas a lo largo y ancho del territorio nacional. En este periodo se registraron 228,367 homicidios dolosos (el estado incluye los feminicidios), 102,859 en la administración de FCH y 125,508 de EPN.¹ En el primer año de FCH se registraron 8,867 homicidios dolosos, la cifra más baja de los próximos 11 años. El número se elevaría en 2018 a 34,202.

1. Ángel, A. “Sexenio de Peña Nieto cerró con 14% más homicidios que el de Felipe Calderón”, *Animal Político*, 21 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/12/homicidios-sexenio-epn/>

No puedo omitir mencionar la grave situación de las personas desaparecidas en el país de manera forzada o por particulares, que de acuerdo con cifras oficiales registradas en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RENPED), creado por mandato de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda,² sumaban 40,180 hasta mediados de enero de 2019, según señaló el entonces Comisionado Nacional de Búsqueda, Roberto Cabrera Alfaro, en el marco de su último informe de actividades.³

La magnitud del dolor de los familiares de cuyos seres queridos se ignora su paradero es proporcional a la incapacidad de las autoridades para garantizar los derechos a la vida, a la libertad personal e integridad, a la justicia, a la verdad y a la reparación integral del daño. Los familiares son quienes realizan las investigaciones y las búsquedas de sus desaparecidos, incluso no pocos han perdido la vida de manera violenta por intentarlo. Han echado mano de sus propios recursos para encontrar fosas clandestinas con tal de encontrar a sus familiares. El número de fosas clandestinas identificadas es indeterminado, tan solo de 2006 a 2016 se descubrieron más de dos mil en casi las dos terceras partes del territorio nacional, así lo refleja la investigación *El país de las 2 mil fosas*, realizada por tres periodistas mexicanas, y que nos permite acercarnos con mucha claridad y respeto a la tragedia de sus familiares.⁴

2. La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 17 de noviembre de 2017. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf
3. Boletín 006/2019 de fecha 17 de enero de 2019. Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/prensa/mensaje-del-comisionado-nacional-roberto-cabrera-alfaro-sobre-las-acciones-realizadas-por-la-comision-nacional-de-busqueda?idiom=es>
4. Guillén, A., Torres, M. y Turati, M. "El país de las 2 mil fosas", *A dónde van nuestros desaparecidos*, 12 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2018/11/12/2-mil-fosas-en-mexico/>

Tampoco puedo dejar de mencionar otras graves violaciones a los derechos humanos cometidas en este periodo como son las torturas, las ejecuciones extrajudiciales, los desplazamientos forzados por los megaproyectos o la violencia, o ambas, incluyendo la pobreza. Todo este terrible escenario era del conocimiento de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) durante el tiempo que fue candidato presidencial de oposición, ya contra FCH, ya contra EPN, y ahora como presidente de la república pone como columna vertebral de su gobierno para resolver el problema de la inseguridad y la violencia a la Guardia Nacional.

El problema no es menor cuando se trata de poner en marcha a una institución integrada con personal militar con facultades para ejercer tareas de seguridad pública, y las de investigación para prevenir delitos, entre otras. La historia nos advierte sobre la utilización de las Fuerzas Armadas para resolverle a los gobiernos en turno los “problemas sociales y políticos”, de los cuales hay una larga lista de casos que han dejado una estela de dolor irreparable como huella indeleble en la memoria colectiva.

1. BREVES ANTECEDENTES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA (1999–2019)

Antes de finalizar el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Policía Federal Preventiva (PFP),⁵ cuya institución tendría como función principal la de proteger a las personas y sus derechos, así como prevenir violaciones a la ley y mantener la paz y la tranquilidad pública, dependiente entonces de la Secretaría de Gobernación (Segob). Incorporaron a esa institución de 1999 a marzo de 2007 a 5 mil 721 efectivos de la policía militar, lo que le significó un ingreso de 250 millones de pesos a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).⁶

5. La Ley de la Policía Federal Preventiva fue publicada en el DOF el 4 de enero de 1999. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf
6. Castillo García, G. “La participación de militares en la PFP ha costado más de 250 millones de

Con Vicente Fox Quezada (VFQ) (2000–2006) se crea la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a la que pasan a integrar a la PFP, la Policía Federal de Caminos, entre otras dependencias de seguridad, así como la incorporación de más militares. También se incorporó a su gabinete de seguridad el exprocurador de Justicia Militar, general de Brigada Rafael Macedo de la Concha, para ocupar la titularidad de la Procuraduría General de la República (PGR), pese a los reclamos de Amnistía Internacional y de organizaciones de defensa de derechos humanos.⁷

Por su parte, FCH inició su sexenio de la mano del Ejército mexicano, pues VFQ, todavía presidente de la República, minutos antes de dejar el cargo le entregó la banda presidencial a personal militar, para hacérsela llegar a su vez al presidente del Congreso de la Unión, y por fin, entregársela al nuevo presidente de México.⁸ A los pocos días de iniciar su administración atestiguó “la supuesta transferencia de 7 mil 500 elementos del Ejército y 2 mil 500 de la Armada a la PFP”,⁹ la que luego desaparecería para crear la Policía Federal en 2009.¹⁰ A junio de 2019 —a menos no lo he encontrado— el estudio, diagnóstico, informe o cualquier documento que justifique la utilización de las Fuerzas Armadas, ni la estrategia para sacarlas de sus instalaciones y enfrentar a las bandas criminales en su “guerra contra el narcotráfico”, incluso viendo las cifras de homicidios dolosos de su primer año de gestión, fue la más baja del siglo XXI. Llama la atención que durante su administración desertaron más de 55 mil efectivos de las

pesos”, *La Jornada*, 8 de julio de 2007. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2007/07/08/index.php?section=politica&article=005n1pol>

7. “Pese a todo, Macedo de la Concha es procurador”, *Proceso*, 9 de diciembre de 2000. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/184381/pese-a-todo-macedo-de-la-concha-es-procurador>
8. “Se anticipa Fox: Entrega en Los Pinos banda presidencial al Ejército”, *Proceso*, 1 de diciembre de 2006. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/223554/se-anticipa-fox-entrega-en-los-pinos-banda-presidencial-al-ejercito>
9. Castillo García, G. “La participación de militares...”, *op. cit.*
10. La Ley de la Policía Federal fue publicada en el DOF el 1 de junio de 2009. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

Fuerzas Armadas, 49 mil 471 efectivos del Ejército mexicano, 4 mil 671 de la Armada de México y 987 de la Fuerza Aérea Mexicana.¹¹

El expresidente EPN mantuvo a las Fuerzas Armadas en las calles, además creó con el apoyo del Congreso de la Unión una institución con personal militar para garantizar la seguridad y la paz, la Gendarmería. El resultado fue un fracaso, incluso mandos castrenses así lo visualizaban, en gran parte por la mala experiencia de incorporar personal del Ejército y la Marina a la PFP.¹² Los reclamos contra las Fuerzas Armadas por diversas violaciones a los derechos humanos en diversas partes del país provocó que el General Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda, manifestara: “Quieren que estemos en los cuarteles, adelante, yo sería el primero en levantar no una, las dos manos para que nos vayamos a hacer nuestras tareas constitucionales”.¹³

Las denuncias contra los elementos militares por violaciones a los derechos humanos fueron aumentando, así como los reclamos de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y regionales respecto a la inconstitucionalidad y la ausencia de los marcos legales que los facultara para realizar las tareas de seguridad pública. El mismo general Cienfuegos amenazaba a la clase política con las siguientes palabras: “Los soldados ya mejor piensan si le entran a enfrentar a los grupos delictivos con el riesgo de ir a la cárcel acusados de violar derechos humanos o que sean procesados por desobedecer (órdenes)”.¹⁴ También es relevante mencionar que en estos dos sexenios

11. Camacho, Z. “Más de 55 mil desertiones en las Fuerzas Armadas”, *Contralínea*, 9 de junio de 2013. Recuperado de <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2013/06/09/mas-de-55-mil-desertiones-en-las-fuerzas-armadas/>

12. Aranda, Jesús. “Militares pronostican fracaso a Gendarmería propuesta por Peña Nieto”, *La Jornada*, 4 de enero de 2013. Recuperado del portal de *Vanguardia MX* <https://vanguardia.com.mx/militarespronosticanfracasoagendarmeriapropuestaporpenanieto-1452999.html>

13. Alzaga, I. “Militares no estudian para perseguir a delincuentes: Cienfuegos”, *Milenio*, 8 de diciembre de 2016. Recuperado de <https://www.milenio.com/policia/militares-no-estudian-para-perseguir-a-delincuentes-cienfuegos>

14. *Ibidem*.

perdieron la vida 542 militares en enfrentamientos con bandas del crimen organizado, accidentes terrestres o aéreos y ejecuciones.¹⁵

En 2016, a 10 años de iniciada la política de seguridad, el gobierno de EPN se propuso generar el marco constitucional para facultar ampliamente a las Fuerzas Armadas en sus tareas de seguridad pública. Por otro lado, organismos civiles, sociales, académicos, empresariales y personas que en lo individual se sumaron para crear un gran colectivo denominado #Seguridad Sin Guerra,¹⁶ con el propósito de impedir la aprobación de cualquier iniciativa que dejara a la seguridad pública en la línea del autoritarismo, sin controles ciudadanos y altos riesgos de continuar con las graves violaciones a los derechos humanos y la impunidad. Al final, el Congreso de la Unión y los Congresos locales aprobaron la Ley de Seguridad Interior (LSI), la cual se publicó el 21 de diciembre de 2017.

En un hecho histórico para el país, la LSI fue impugnada a través de acciones de inconstitucionalidad, y el 15 de noviembre de 2018 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió invalidar la LSI en su totalidad.¹⁷

Con todo lo anterior, llega a la presidencia de la república AMLO el 1 de diciembre de 2018, con una extraordinaria situación de inseguridad y violencia en la gran mayoría del territorio del país. Ya en sus diversas campañas políticas presidenciales había expresado la inviabilidad de que la seguridad pública estuviera en manos de los militares. Sin embargo, ya como presidente electo presentó en un acto público su Plan Nacional de Seguridad y Paz, junto con su futuro Gabinete de Seguridad, y sus ocho puntos claves para lograr revertir la situación en

15. Corona, S. y Monroy, J. "Contabilizan 542 militares muertos", *El Economista*, 7 de enero de 2019. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Contabilizan-542-militares-muertos-20190107-0012.html>

16. #Seguridad Sin Guerra. Recuperado de <https://www.seguridadsin guerra.org/>

17. Acción de Inconstitucionalidad 6/2018. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=229953>

el país en esos asuntos. El último punto clave se refiere a “Repensar la seguridad nacional y reorientar el papel de las fuerzas armadas; crear una Guardia Nacional, y establecer Coordinaciones Regionales”.¹⁸

2. LAS FUERZAS ARMADAS Y LAS GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Durante décadas las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel fundamental para contener conflictos sociales originados por las malas decisiones o políticas públicas instrumentadas en todo o en alguna parte del país, y vaya que tenemos muchos ejemplos: el asesinato del líder agrarista Rubén Jaramillo en 1962; la masacre del 2 de octubre de 1968; las acciones antiguerrilleras en el estado de Guerrero en los años sesenta y setenta; la detención, tortura y desaparición de personas en la también mal llamada “guerra sucia” de los años sesenta a mediados de los ochenta, por mencionar solamente algunos de aquellos años.

Los casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidas por militares mexicanos han llegado a Tribunales e instancias de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americano. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto una cantidad importante de casos contra el estado mexicano donde están involucrados personal militar, como son los casos de Rosendo Radilla Pacheco; los campesinos ecologistas Cabrera García y Montiel Flores; las mujeres de comunidades indígenas de Guerrero, Inés y Valentina, respectivamente; la familia Alvarado, y otros casos como las mujeres de Atenco, donde uno de los autores intelectuales de la brutal represión era en ese momento un militar con licencia.

18. Jiménez N., Muñoz E., A. y García Dennis, A. “Ocho puntos clave del Plan Nacional de Paz y Seguridad de AMLO”, *La Jornada*, 14 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/11/14/ocho-puntos-clave-del-plan-nacional-de-paz-y-seguridad-3573.html>

A partir de la política de seguridad puesta en marcha por la administración de FCH hasta la fecha son innumerables los casos en los que se ha visto involucrado personal militar en graves violaciones a los derechos humanos, muchos de ellos documentados por organizaciones y organismos multilaterales de derechos humanos. Existen casos emblemáticos que han llamado fuertemente la atención de la sociedad mexicana por muchas razones, quizás por la vulnerabilidad de las víctimas, también, quizás, por tratarse de militares los perpetradores de los crímenes. Veamos.

- Caso Estudiantes del Tec del Monterrey. A las 00:38 horas del 19 de marzo de 2010 los estudiantes Jorge Antonio Mercado y Javier Francisco Arredondo fueron asesinados por personal militar dentro del Campus del Tec de Monterrey, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, donde cursaban estudios de doctorado, además alteraron la escena del crimen, robaron sus pertenencias para ocultar su identidad y les colocaron armas de fuego para justificar que eran sicarios. De acuerdo con la Recomendación 45/2010 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), publicada el 12 de agosto de ese año, su titular señala que “destaca que todas las autoridades estatales y federales involucradas en la investigación bloquearon el acceso a documentos a los visitadores que pretendían verificar la verdad histórica de los hechos”.¹⁹
- Caso Tlatlaya. El 30 de junio de 2014, en el poblado de San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, en el Estado de México, hubo un enfrentamiento entre elementos del Ejército y civiles armados en el que murieron 22 personas, civiles todas. De acuerdo con la Recomendación 51/2014 de la CNDH, fueron ocho los militares que ingresaron a la bodega donde se encontraban los civiles para ejecutar a 15 de ellos. La PGR informó que fueron tres los militares los

19. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 45/2010. 12 de agosto de 2010.

que ejecutaron a ocho de los civiles heridos. Este caso también fue documentado ampliamente por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, acompañante de testigos sobrevivientes.²⁰

• Caso ejecución de jóvenes en Tepatitlán. El 27 de enero de 2016 Abraham Rodríguez y Luis Enrique Machuca, de 20 y 19 años, respectivamente, fueron golpeados junto con otros amigos por elementos militares dentro del domicilio de Abraham en la colonia Santa Mónica, en la cabecera municipal de Tepatitlán de Morelos, Jalisco. Después de sufrir el allanamiento y torturas se los llevaron los militares, junto con uno de sus amigos, con rumbo desconocido. El 29 de enero se localizó a Abraham, a José Luis y a su amigo, los tres tirados junto a la carretera a Tototlán, los dos primeros sin vida, todos con huellas de tortura.²¹

Hasta ahora no se sabe cuántos civiles han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos y abusos por parte de personal del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, pero lo que es un hecho es la impunidad con las que se cometen, pues tan solo de 2007 a principios de 2017 se había sentenciado a 13% de los perpetradores.²² Son muchos los casos documentados y muchas voces que critican la militarización de la seguridad pública del país. Entre esas voces se escuchó hace años la del actual presidente de la república: “No continuar con la política coercitiva, pues no se resuelve nada con el uso del Ejército, Marina, policías, cárceles, amenazas de mano dura, con leyes más severas, dado que la paz y la tranquilidad son frutos de la justicia”.²³

20. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Tlatlaya a un año: *la orden fue abatir*. Junio de 2015. Recuperado de <http://centroprodh.org.mx/impunidadayerhoy/wp-content/uploads/2017/02/DossierTlatlaya.pdf>

21. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 54/2017 del 6 de diciembre de 2017.

22. Gallegos, Z. “Solo el 13% de los militares mexicanos investigados por violar derechos humanos han sido sentenciados”, *El País*, 18 de abril de 2017. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/04/26/mexico/1493167782_990627.html

23. Almazán, J. “AMLO pide que Ejército regrese a los cuarteles”, *Milenio*, 8 de junio de 2016. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/amlo-pide-que-ejercito-regrese-a-los-cuarteles>

3. LA CUARTA TRANSFORMACIÓN Y LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La sentencia de la SCJN que invalidó la LSI resultó una fuerte bocanada de esperanza y un mensaje a los poderes ejecutivo y legislativo a evitar seguir intentando constitucionalizar la militarización de la seguridad pública del país.

Como ya mencioné en párrafos anteriores, y para sorpresa, frustración, desilusión y coraje de muchas personas, el Plan Nacional de Paz y Seguridad indica en el punto 8, inciso C que: “La Guardia Nacional quedará, pues, expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y estará dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de las Fuerzas Armadas”.²⁴

Pese a todo, AMLO presentó la iniciativa de Ley de la Guardia Nacional, la cual motivó nuevamente una fuerte participación del colectivo #Seguridad Sin Guerra y de familiares, organizaciones de derechos humanos, académicos/as, incluso de organismos internacionales, con el propósito de que el Senado de la República modificara disposiciones que perpetuaban la estrategia de seguridad puesta en marcha hace 12 años.

En otro hecho sin precedente el Senado de la República por unanimidad aprobó la Ley de la Guardia Nacional.²⁵

Entre las cosas positivas de la Ley de la Guardia Nacional y de su implementación, según algunos expertos, están:

- El mando será civil.
- Dependerá de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Un plazo de cinco años con personal militar.

24 Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. “Plan de Seguridad Pública, 8”. Página 13. Recuperado de https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf

25 La Ley de la Guardia Nacional, fue publicada en el DOF, el 27 de mayo de 2019. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019

Ahora, las cosas negativas expresadas por expertos y expertas son:

- La estructura del organismo es de corte militar.
- Su integración será con personal mayoritariamente militar.
- La Sedena será la que se encargue de reclutar, formar y disciplinar a personal civil.
- No existen controles internos que garanticen imparcialidad.
- El Senado de la República será quien reciba un informe anual del secretario de seguridad.
- El comandante es un militar a punto del retiro.
- No se prevé la instancia o control ciudadano que observe el respeto a los derechos humanos.
- Facultades para solicitar la georreferenciación de equipos móviles y la intervención de comunicaciones.
- Inspeccionar, si las personas son extranjeras, y sus documentos, según las leyes migratorias.

La balanza no es muy esperanzadora, algunas de las observaciones son de fondo y otras de forma, pero ahí están solo algunas.

4. UNA REFLEXIÓN FINAL

Quizás muchas personas jóvenes, y algunas no tanto, se han de preguntar cómo cambiar la situación actual de violencia e inseguridad que se vive en el país. La respuesta es tan sencilla como compleja, esto dependerá de cómo vemos nuestras vidas, integrantes de una familia, de una sociedad, de un país y un mundo para las futuras generaciones.