

# La militarización de la seguridad pública en México

DOI: 10.32870/in.vi20.7166

*Priscilla Hernández<sup>1</sup>*  
*Ignacio Hernández<sup>2</sup>*

## Sumario

1. Introducción; 2. Guardia Civil: antecedentes históricos y fundación; 3. Organización y conformación de la Guardia Civil; 4. La Guardia Nacional y la continua militarización de las fuerzas policiales en México; 5. A modo de conclusión; 6. Referencias bibliográficas.

## Resumen

Mientras en los países culturalmente anglosajones cada vez es menor la tendencia a tener policías de corte y estilo militar, en los de cultura latina es todo lo contrario. Incluso en algunos existe una forma de entender la seguridad con un enfoque paralelo de estamentos operando simultáneamente, uno de naturaleza militar y otro de naturaleza civil.

Dentro de este texto nos concentraremos en poner bajo relieve las similitudes y diferencias que se puedan apreciar respecto de la Guardia Civil Española, institución policial de carácter hispano, y la institución mexicana

---

Recibido: 28 de mayo de 2020, Aceptado: 2 de junio de 2020. / Received: May 28, 2020, Accepted: June 2, 2020.

1. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Colima. Profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Actualmente realiza investigaciones en los temas: "menores de edad en el narcotráfico", y "desaparición forzada de personas". Coordina el Consultorio de Atención Psicológica Integral de la UAT Unidad Multidisciplinaria Reynosa-Aztlán. Correo electrónico: licphernandez@gmail.com
2. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito a la Universidad Autónoma de Tamaulipas con reconocimiento de perfil Prodep. Maestro en Criminología y Ciencias Forenses. Cuenta con publicaciones en revistas nacionales e internacionales, es colaborador del Cuerpo Académico de Criminología y actualmente se desempeña como secretario técnico de la Unidad Académica Multidisciplinaria Reynosa-Aztlán.

de reciente creación, la Guardia Nacional. La relación histórica entre España y México permite realizar un breve esbozo comparativo, para presentar a continuación una base para comprender la evolución de sus fuerzas policiales y cómo es que la seguridad pública ha sido concebida y puesta en marcha en ambos países.

*Palabras clave:* Guardia Nacional, Guardia Civil, seguridad pública, militarización de la seguridad pública.

## THE MILITARIZATION OF PUBLIC SECURITY IN MEXICO

### Summary

1. Introduction; 2. Civil Guard: historical background and establishment; 3. Organization and conformation of the Civil Guard; 4. The National Guard and the continuous militarization of the police in Mexico; 5. Conclusions; 6. References.

### Abstract

While in culturally Anglo-Saxon countries the tendency to have military style police have become less and less common, in those of Latin culture it is the opposite. In some cases, there is even a way of understanding security with a parallel approach of the States, operating simultaneously, one of a military nature and one of a civil nature.

On this text we will focus on highlighting the similarities and differences that can be seen between the Spanish Civil Guard, a Hispanic police institution, and the recently created the National Guard of Mexico, this allows for a brief comparative sketch to be presented below as a way to understanding the evolution of this police forces and how public security has been conceived and implemented in both countries.

*Keywords:* National Guard, Civil Guard, public security, militarization of public security.

## Introducción

Históricamente, hasta la segunda mitad del siglo XIX y en algunos países hasta fechas mucho más recientes, la seguridad en su vertiente pública y militar no tenían separación alguna respecto del organismo encargado de hacer cumplir la Ley. De acuerdo con el *Diccionario de la RAE*, en 2019 la palabra “policía” tiene diferentes acepciones, las más significativas para los fines de este texto son:

1. Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas.
2. Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.

En países europeos surgieron, durante la Ilustración y la Revolución Francesa, cuerpos policiales de naturaleza civil tales como la Thames River Police en Londres, que posteriormente fue absorbida por la London Metropolitan Police en 1839. La Policía General del Reino de 1824 y la Guardia Civil en 1844 en España, así como también el Cuerpo de Carabineros de 1814 en Italia.

No fue sino hasta finales del siglo XVIII que en Francia, en pleno apogeo de la Revolución Francesa, en 1796 se creó el primer Ministerio de la Policía para hacer cumplir las leyes de la Revolución. La responsabilidad para desarrollar dicha Ley fue entregada a Joseph Fouché (1759-1820). Aunque cabe señalar que en tiempos previos a la Revolución Francesa la monarquía ya disponía de su propia policía política. Así también, en la génesis revolucionaria se creó en la propia Constitución francesa la Policía Nacional Francesa. Es importante mencionar aquí que Francia contaba ya con una Gendarmería Nacional desde el año 1791, misma que permanece como una institución garante de los derechos humanos y universales del hombre en Francia hasta la actualidad.

Sir Robert Peel, fundador de la London Metropolitan Police, mantuvo desde el inicio de la creación de la fuerza policiaca londinense nueve principios rectores de cómo debía funcionar cualquier cuerpo policial. Dichos principios permanecen hasta la actualidad y forman parte de cualquier código deontológico de la mayoría de cuerpos policiales, sean o no de naturaleza militar alrededor del mundo. Estos principios, más allá de una declaración de intenciones son, en esencia, la razón real del existir de las fuerzas y cuerpos de seguridad pública.

1. La básica misión por la cual la Policía existe es prevenir el crimen y el desorden.
2. La habilidad de la Policía para efectuar sus deberes depende de la aprobación de las acciones policiacas por la sociedad.

3. El grado asegurado de cooperación de los gobernados disminuye proporcionalmente la necesidad del uso de la fuerza.
4. La Policía debe asegurar la cooperación de los gobernados, para que voluntariamente obedezcan la ley con el objeto de asegurar y mantener el respeto de la misma.
5. Cuando se asegura la cooperación de los gobernados, disminuye proporcionalmente la necesidad del uso de la fuerza.
6. La Policía busca preservar el factor de gobernados, no cultivando la opinión pública, sino constantemente demostrando un absoluto e imparcial servicio a la sociedad.
7. La Policía en todo momento debe mantener una relación con los gobernados que haga realidad la tradición histórica que señala que la Policía son los gobernados y los gobernados son la Policía. El ente policial debe estar compuesto de individuos de tiempo completo a cargo de deberes que son a favor de todos los gobernados.
8. La Policía debe dirigir estrictamente sus acciones haciendo uso de sus funciones y nunca llegar a usurpar los poderes tribunales.
9. La prueba de la eficiencia de la Policía es la ausencia del crimen o desorden, no la visible evidencia de la acción policiaca combatiéndolas (Cox y Fitzgerald, 1996: XX).

La Gendarmería, perteneciente al modelo francés, es eminentemente militar. Desde su fundación como Policía Militar prevenía y perseguía los delitos y faltas de las tropas francesas; esta función era necesaria dado el contexto histórico, convulso y bélico de la época de su fundación. Posteriormente pasó de controlar policialmente la milicia, a ser un cuerpo de seguridad pública durante los años previos e inmediatos a la Revolución Francesa.

Fundada en 1844, la Guardia Civil española nació con la necesidad imperiosa de resolver eficazmente los graves problemas de inseguridad. El dilema era qué carácter darle, porque por un lado se tenía el modelo británico que abogaba por una policía de carácter y naturaleza civil, representado por su máximo exponente el antes mencionado Sir Robert Peel, y por otro el modelo francés con su Gendarmería, que era en estricto sentido de carácter militar.

En México, en la época prehispánica existían los *topillis*, que eran las personas encargadas de vigilar los barrios, velar por el buen orden y la limpieza, poner a disposición del *cihuacoatl* (juez mayor) a

los infractores, así como también cuidaban del buen orden interno y protegían la figura del rey o emperador. Se observa claramente una vinculación histórica del oficio de las armas y la milicia con el orden público y la policía. En la época virreinal existían los “guarda faroles” o “serenos” y no fue sino hasta 1826 que se creó un “cuerpo de celadores públicos” en la Ciudad de México, conformado por unidades a pie y de caballería, que posteriormente se convirtieron en los primeros batallones de Policía. Es importante destacar que el léxico utilizado ya desde esa época era militarizado (Pulido, 2011).

Durante el Porfiriato se creó la Policía Rural, para vigilar caminos y apoyar a la Policía Urbana, siendo las mujeres una importante fuerza de trabajo dentro de esa organización. Por primera vez las mujeres logran ser incorporadas al servicio activo, porque eran las encargadas de la vigilancia de parques y jardines; sin embargo, más tarde fueron relegadas a trabajo de oficinas y laboratorios, siendo esto un retroceso significativo para la gestión policial.

Con Plutarco Elías Calles, en 1928 se creó el primer Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Oficina de Tránsito, dependiente del Departamento de Caminos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; y no fue sino hasta 1931 que se decretó la fundación de la Policía Federal de Caminos, por acuerdo del presidente Abelardo L. Rodríguez. En 1939 Lázaro Cárdenas dispuso la militarización de la Policía Federal de Caminos. Posteriormente, en 1959 se creó la nueva Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En 1979 la Dirección General de la Policía Federal de Caminos se convirtió en órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pasando a tener personalidad jurídica y presupuesto propio, lo que abonó al gran desarrollo y prestigio internacional en los años posteriores. En 1999 la Policía Federal de Caminos se convirtió en la base para formar la Policía Federal Preventiva, creada durante la Presidencia de Ernesto Zedillo, fusionando la Policía Federal de Caminos y la Policía Fiscal, integrando, a su vez, a personal de la Armada de México (Ley de la Policía Federal Preventiva, 1999).

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox ocurrió más de lo mismo. A la Policía Federal se le unió la primera brigada de Policía Militar. Durante ese periodo la nueva Secretaría de Seguridad Pública Federal estuvo al mando de Alejandro Gertz Manero, en el periodo 2000-2004; posteriormente fue dirigida por Ramón Martín Huerta en-

tre 2004 y 2005, quién falleció en un accidente aeronáutico con muchas lagunas en la investigación, y por último Eduardo Medina Mora, 2005-2006. Dentro del periodo de este presidente se integraron las instancias más importantes relacionadas con la seguridad pública, tales como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva y el Consejo de Menores. El 30 de noviembre de 2000 fue publicada, en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma modificatoria de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en octubre del año 2008 se fundó la Policía Federal bajo la gestión del entonces secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna, ahora procesado en Estados Unidos.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se creó otro cuerpo policial denominado Gendarmería Nacional, que giraba en torno a la creación de un cuerpo de seguridad civil, pero bajo mandato y dependencia del Ejército. Finalmente, el 22 de agosto de 2014 se creó la Gendarmería Nacional; sin embargo, ésta se consolidó sólo como una división dentro de la Policía Federal, integrada por 5,000 elementos que fueron concentrados y capacitados en materias civiles y policiales en el Campo Militar 37-C, San Miguel de los Jagüeyes.

Según el documento emitido por la Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, a los integrantes de la Gendarmería se les impartían cursos de formación en siete módulos: propedéutico, ética y valores, modelo de gendarmería, marco legal, desarrollo y acondicionamiento físico, técnicas y tácticas en materia de reacción policial, y formación militarizada (Moguel, 2014).

Con este breve recuento puede apreciarse que en los países de cultura latina ha permeado a lo largo de su historia la militarización de las fuerzas policiales. Lo que se destaca haciendo un análisis del lenguaje utilizado en leyes y estatutos relacionados con los cuerpos policiales. Palabras como militar, seguridad, seguridad pública, absolutismo, aparecen en reiteradas ocasiones a lo largo de la historia en los discursos relacionados con la construcción y formación en los últimos tiempos de las diversas entidades policíacas que han existido en México y España, así como en otros países.

## Guardia Civil: antecedentes históricos y fundación

Es el modelo hispano, por antonomasia, modelo policial de corte y estructura militar. En su propia definición se puede observar que existe una discrepancia inicial entre su denominación y su naturaleza. Guardia Civil, según el *Diccionario de la Real Academia Española*, al ser un nombre o título compuesto significa Guardia como “Conjunto de Soldados o gente armada que asegura la defensa de una persona o lugar”, y Civil que viene del latín *civilis* que significa pertenencia a los ciudadanos, que no es militar, ni religioso. En un entendido simbólico hablamos de gente de armas que cuida o protege a los ciudadanos.

El 26 de enero de 1844 se ordenó a través de un Real Decreto, la creación de un cuerpo de seguridad, dicho cuerpo se materializó mediante dos decretos con fechas 28 de marzo y 13 de mayo de 1844, año en el que se encontraba vigente la Presidencia del General Narváez, líder del Partido Moderado. En el Consejo de Ministros del 21 de enero de 1844 los ministros de Guerra y de Marina informaron sobre los trabajos realizados para organizar una Gendarmería. El Real Decreto del 26 de enero de 1844 en su exposición de motivos dice que la Gendarmería satisface la “necesidad urgente de organizar el ramo de protección y seguridad pública [...] regidas por instituciones constitucionales”; con estas palabras se legalizó la creación de la Guardia Civil (*Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, 2018).

El Real Decreto del 28 de marzo de 1844, siendo presidente González Bravo, habla de una “Fuerza Civil de Protección y Seguridad Pública”, aunque determina una organización y jerarquías de corte militar. Si bien en su artículo primero se dice que:

Se crea un Cuerpo especial de fuerza armada de Infantería y Caballería, bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación de la Península y con la denominación de Guardias Civiles. El artículo 12 de ese texto legal, define claramente la subordinación de esta nueva fuerza policial a la jurisdicción militar “El Cuerpo de Guardias Civiles”, en cuanto a la organización y disciplina, depende de la Jurisdicción Militar (*Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, 2018).

Gracias al Real Decreto de 13 de mayo de 1844 publicado en el *Boletín Oficial del Estado* se materializó la creación de la Guardia Civil por el entonces Ministerio de Guerra, siendo su equivalente actual el Ministerio de Defensa y en México la Secretaría de la Defensa Nacional.

Es indudable el carácter militar de la institución a pesar que desde el primer artículo del Real Decreto en comento se hace clara y definitiva su doble dependencia. Artículo 1:

La Guardia Civil depende del Ministerio de la Guerra por lo concerniente a su organización personal, disciplina material y percibo de sus haberes, y del Ministerio de Gobernación por lo relativo a su servicio peculiar y movimiento (*Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, 2018).

En ese mismo año, el 9 de octubre se crearon los reglamentos para el servicio y el reglamento militar del cuerpo. En este primer reglamento se fijó una triple dependencia, es decir, además de los Ministerios ya creados también se contempló su vinculación con el Ministerio de Gracia y Justicia. Dándole desde entonces también un carácter de policía judicial. Se estableció como objeto general la conservación del orden público, la protección de personas y bienes, y el auxilio que reclame la ejecución de las leyes.

El primer estado de fuerza de la Guardia Civil se dividió en 14 tercios. El tercio era un tipo de unidad de gran prestigio en la historia militar de España, eran las “Unidades selectas y especiales” en la época de los Austrias. Inicialmente los 14 tercios que fueron formados se integraban por nueve compañías de caballería y 34 de infantería con un total de 14 jefes, 232 oficiales y 5,769 elementos de tropa. El primer proceso de selección, como dato anecdótico y que se mantiene vigente hasta la fecha, es que en cada convocatoria se presentaban un número de aspirantes extremadamente superior al número de plazas ofertadas. La razón era sencilla: la Guardia Civil fue y sigue siendo una de las tres instituciones más valoradas por los españoles, porque ofrece cercanía y confianza.

Como toda institución, la Guardia Civil ha tenido sus altas y bajas a lo largo de la historia. Han existido diversas crisis de continuidad; sin embargo, y a pesar de todo, la institución logró sobrevivir a la Revolución de 1854, la Restauración Borbónica, la Segunda República, la Guerra Civil Española, la dictadura franquista y hasta ahora en la democracia, siendo a la fecha una institución con más de 175 años de historia.

El 4 de octubre de 1929, a través del Decreto Real 2088, se le otorgó a la Guardia Civil la Gran Cruz de la Orden Civil de Beneficencia; de manera ampliamente extendida y aceptada por la sociedad española,

se le concedió el nombramiento de la Benemérita. El origen de su formación, aun cuando ya existía la Policía General del Reino, obedeció a un momento histórico cuando la inestabilidad política imperaba y una paupérrima situación económica era parte común de la sociedad española de la época. Así como también la ineficacia de la Policía General del Reino y el incremento del bandolerismo fueron elementos que generaron el momento idóneo para la creación de este Benemérito Cuerpo Policial. Las funciones inmediatas asignadas fueron la seguridad en el transporte y en las vías de comunicación, lo que incrementó el tránsito de mercaderías, generando un círculo virtuoso que mejoró la economía y trajo prosperidad al país.

En la actualidad, la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado 2/86, artículo noveno (*Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, 2020) dice que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por:

- a. El Cuerpo Nacional de Policía, que es un instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior.
- b. La Guardia Civil, que es un instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.

## Organización y constitución de la Guardia Civil

Desde su fundación y hasta la actual organización, la Guardia Civil ha mutado. No en su esencia, ni el ser, estar o el sentir, sino en función de la legislación vigente y las necesidades de seguridad. La institución ha tenido que ajustarse a los cambios para dar certera respuesta a las necesidades de seguridad de los ciudadanos españoles. A lo largo del tiempo se han ido creando competencias y facultades diversas; sin embargo, su estructura orgánica ha sufrido pocos cambios en los últimos 30 años. Las modificaciones en la historia reciente han sido más bien superficiales: cambio en los nombres de ciertas áreas, por poner un ejemplo.

Existe un claro y estricto sentido de aplicar estructuralmente el principio de que “si algo funciona, para qué arreglarlo”. Histórica-

mente se ha demostrado que la mayoría de las instituciones tanto en su concepción como en sus metas son cuasi perfectas, lo que es imperfecto es quién y cómo se gestionan. En la Guardia Civil todos los mandos hasta el nivel de “mando de” son Guardias Civiles de carrera. Sólo el director general y algunas personas en su gabinete son personal civil, no de carrera militar.

El lenguaje utilizado, como ya se ha mencionado, tiene una connotación meramente militar. Aunque pudiera parecer mucho más moderado para ser más acorde y aceptable en los tiempos actuales. Este lenguaje sugiere una militarización del cuerpo policial y de sus estructuras internas, y ofrece una visión clara de cómo se manejan sus activos y mandos. Para lograr una mejor comprensión de la estructura y funciones de la Guardia Civil resulta pertinente presentar las diferentes funciones de orden externo de esta institución.

La Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil mantiene una estructura orgánica que implica que toda la operación recaiga sobre esta Dirección, y se ejecuta a través del Mando de Operaciones, que es auxiliado por diferentes órganos, a saber:

- Estado Mayor.
- Jefatura de Unidades especiales y de Reserva.
- Jefatura de Información.
- Jefatura de Policía Judicial.
- Jefatura Fiscal y de Fronteras.
- Jefatura de Agrupación de Tráfico.
- Jefatura de Servicio de Protección a la Naturaleza.
- Jefatura de Armas y Explosivos.
- Zonas.

Un estado mayor es un órgano auxiliar de mando, como norma general del titular de la dependencia. En el caso de la Guardia Civil, tiene como misión específica:

Proporcionar al director adjunto operativo los elementos de juicio necesarios para fundamentar sus decisiones, convertir esas decisiones en órdenes y asegurar su cumplimiento, y centra su principal actividad en la planificación operativa (*Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, 2018).

Dicho de otro modo, la función principal del Estado Mayor es dar apoyo a la Dirección Adjunta Operativa, la Dirección Global de las

Unidades Operativas y contribuir al sistema de planeamiento. De lo anterior, sus cometidos principales son asesorar, concebir, desarrollar y seguir planes operativos de la Dirección Adjunta. Así como proyectar, desarrollar y supervisar el plan operativo, son los encargados de alinear el planeamiento con el nivel estratégico de mando, coordinar operaciones, definir y priorizar las necesidades para administrar adecuadamente el uso de recursos humanos y materiales, al igual que la normalización y el control de las unidades operativas.

De acuerdo con el Real Decreto 952/2018 de 27 de julio del año 2018 la estructura interna es la siguiente:

- Jefatura de Asuntos Generales. Esta sección es el auxilio directo del jefe del Estado Mayor, además de servir como apoyo técnico administrativo, correspondencia, régimen interior, así como enlace con OTAN por sus funciones militares.
- Planes y Estudios. Se encarga de la concepción y desarrollo de planes, analizar planes encomendados y hacer estudios de factibilidad.
- Operaciones. Se basa en tres ejes fundamentales: planeamiento y control de los servicios, coordinación, unidad de doctrina. Sus áreas principales son: Operaciones y Servicios, Doctrina y Unidad de Mando, y Servicio Internacional.
- Personal y Organización. Tiene como responsabilidad principal el despliegue territorial, la organización de unidades y la necesidad de personal; además la oficina de normalización depende de esta Jefatura.
- Logística. Con función y definición de priorización de los recursos materiales, determina necesidades e infraestructuras y coordina la explotación de los sistemas de información.
- Evaluación Operativa. Como su propio nombre indica, atiende quejas, sugerencias, felicitaciones, incidentes de personal, Informes de seguimiento, entre otras.

Todo esto funciona bajo un esquema de una sala de operaciones que tiene una doble perspectiva: el servicio diario, con recepción y transmisión de las novedades y órdenes; y, por otra parte, ejercer como un centro de crisis que mantiene el enlace con otros centros operativos, así como con los sistemas de gestión y control de crisis.

Donde se lleva el mayor peso de la vida diaria del servicio y donde se engrandece la labor del Cuerpo de la Guardia Civil es en el tradicional "Puesto". Ésta es la unidad básica, la primera toma de contacto con la ciudadanía. Es donde la mayoría de las personas acude para todo tipo de trámite, consulta, denuncia o gestión con autoridades. Estas unidades, que en el pasado podían llegar a tener incluso sólo un elemento, se reorganizaron por la propia seguridad de los elementos y los ciudadanos. Este tipo de despliegue obedecía a que no existían en tiempos pasados medios materiales para poder llegar con prontitud a determinadas áreas. El "Puesto" está bajo el mando del rango de teniente a cabo, aunque a veces, por razones cuasi accidentales un agente puede quedarse al mando. Según la Ley 29/2014 del 28 de noviembre de Régimen de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil:

Los Guardias Civiles están vinculados con una relación de servicios profesionales de *carácter permanente*, y que siendo su naturaleza militar son considerados militares de carrera el servicios profesional (*Agencia Estatal boletín Oficial del Estado*, 2014).

Se puede acceder a los diferentes empleos dentro de la Guardia Civil por dos vías: de acuerdo con la ley antes mencionada y conforme al Real Decreto Legislativo 131/2018 que aprueba el Reglamento de Ordenación de la enseñanza en la Guardia Civil. Dicha ordenación establece el siguiente servicio de carrera, pudiendo alcanzar los empleos por dos vías básicamente: el acceso directo y la promoción interna.

El sistema de carrera de la Guardia Civil es el proceso por el cual se regula de manera clara y contundente sin cortapisas el proceso que los activos siguen para ingresar, permanecer y avanzar dentro de la organización. El sistema inicia con el reclutamiento, la selección y, una vez dentro de la institución, un periodo de formación y certificación, que a su vez tiene impacto en su permanencia en la fuerza y, ante el deseo de recibir una promoción o avanzar en el escalafón, evaluación del elemento antes de llegar a la promoción y al reconocimiento. Existe, por otra parte dentro del sistema de carreras la posibilidad de la separación o baja de alguno de los elementos por diversas razones que son claras dentro del organigrama. Sin duda, este sistema ofrece certeza y transparencia en sus procesos. El Reglamento de Ordenación de la Enseñanza, los Reglamentos de Destinos y Vacantes, además del citado anteriormente, brindan de manera clara y transparente seguridad de

empleo y la obtención de ascensos por méritos, siendo todo el proceso regulado en todo momento para asegurar la legalidad del mismo. Éste es un esquema que no sólo ofrece crecimiento vertical sino horizontal. Esto significa que dentro de las diferentes escalas existen ascensos al grado inmediatamente superior, cumpliendo los requisitos reglamentarios. Es decir, un guardia civil sin mayor grado, cumpliendo los requisitos y superando las pruebas y cursos correspondientes, puede pasar a obtener un empleo y grado “base” de las diferentes escalas.

Asimismo existe una escala que es análoga a la escala de oficiales, se conoce como la escala facultativa. Esto es, el Cuerpo de la Guardia Civil, por la constante evolución de las necesidades del servicio, los avances científicos, nuevas modalidades delictivas y la necesidad de nuevas pericias, se generan convocatorias para titulados superiores universitarios ajenos al Cuerpo, que ingresan en esa escala mediante concurso de oposición.

Estos facultativos son convertidos en guardias civiles, se incorporan a la Escuela de Oficiales y se forman como cualquier otro elemento del Cuerpo, al fin y al cabo van a tener una función policial que desempeñar y van a tener que proceder como guardias civiles en todo momento. La única diferencia es que su servicio particular se desarrolla en sus áreas de pericia. Es decir, el Cuerpo no escatima formas de acopiarse de talento para el desarrollo de las misiones encomendadas. Pero no lo hace por designación de un jefe sino por concurso de méritos.

Las especialidades dentro del Cuerpo de la Guardia Civil implican un proceso de concurso de oposición en la mayoría de los casos. Para ingresar a la especialidad y al curso correspondiente que oscila en el tiempo dependiendo de la complejidad se toma en cuenta lo establecido en el artículo 55 del Decreto 5/2015 de 30 de octubre, así como la Ley 29/2014 y Real Decreto Legislativo 131/2018. Dichas normas dicen que:

Son cursos de especialización aquellos cuya finalidad es dotar de las competencias necesarias para el desempeño de aquellos puestos de trabajo de especialista, proporcionando en este caso, con su superación, la aptitud que conlleve la adquisición de la cualificación específica correspondiente, o para el ejercicio de una actividad profesional en un área concreta.

Los planes de estudios de los cursos de especialización que conlleven la adquisición de una especialidad se elaborarán sobre la base de las competencias contenidas en el Catálogo de Cualificaciones Específicas de la Guardia Civil. El

resto de planes de estudios de cursos de especialización en la Guardia Civil contendrán las competencias que sean necesarias para el ejercicio de la actividad profesional objeto del curso. Dichas competencias serán acreditadas mediante la superación de los correspondientes módulos formativos o por otros tipos reconocidos de formación no reglada (Ley de Régimen de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, 2014).

Para poder acceder a las especialidades, el texto legal antes mencionado dice que los requisitos para optar a un curso de especialización sin perjuicios que puedan derivarse de la regulación normativa de la correspondiente especialidad, son los siguientes:

- Tener cumplido el periodo de servidumbre ligado a la realización de un curso de especialización.
- Determinada aptitud psicofísica y técnica, en su caso, edad mínima o máxima y altura mínima o máxima.
- Estar en posesión de determinadas titulaciones, niveles de idiomas o habilitaciones.
- Haber transcurrido al menos tres años desde la última solicitud, cuando el interesado no haya superado las pruebas selectivas para el mismo curso en tres ocasiones.
- Haber transcurrido al menos tres años desde que causara baja, previo expediente sumario del director del centro de perfeccionamiento, por no superar, dentro de los plazos fijados, las pruebas y materias previstas en los planes de estudios de un curso de especialización.
- La concurrencia de circunstancias que permitan prever el incumplimiento del periodo de servidumbre.
- No estar sometido, en el momento de la solicitud, a un expediente por insuficiencia de facultades profesionales o condiciones psicofísicas.
- Carecer de antecedentes penales, no hallarse incurso en algún procedimiento judicial por delito doloso como procesado, investigado judicialmente o acusado con declaración de apertura del juicio oral correspondiente, así como no tener anotadas y no canceladas en su hoja de servicios, penas o sanciones disciplinarias por faltas graves o muy graves.

Dentro de la Guardia Civil existen preceptos legales que regulan que sus activos cuenten con formación de carrera, siendo esto de especial

importancia dada la cercanía que genera entre los individuos y sus pares, al mismo tiempo que surge y se afianza en ellos un sentido de pertenencia y lealtad a la institución. La Guardia Civil ha permanecido en funciones los últimos 176 años, esto le ha permitido consolidarse como una institución fuerte que apela a la ley y que cuida de los ciudadanos, generando en ellos un sentido de certeza ante la misma.

No por casualidad, la Guardia Civil es considerada una de las instituciones más valoradas por los españoles. Fuentes como Sociométrica en su estudio realizado entre el 18 y 24 de diciembre de 2018, sitúan a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado como las instituciones más valoradas por los españoles. El CIS, Centro de Investigaciones Sociológicas es una institución oficial, éste es un organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica y patrimonio propios adscrito al Ministerio de la Presidencia, que tiene por finalidad el estudio científico de la sociedad española. El carácter de organismo autónomo le fue conferido por la Ley 4/1990, y su organización y funcionamiento fueron regulados por el Real Decreto 1526/1990. En su barómetro contempla a la Guardia Civil como la institución más valorada por la sociedad española. Ley de Régimen de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (*Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, 2014).

### Imagen 1

Valoración ciudadana de las instituciones

#### Barómetro del CIS

¿Cuáles son las instituciones más valoradas?



Fuente: Barómetro Centro Investigaciones Sociológicas, sala de prensa Ministerio del Interior (2015).

## La Guardia Nacional y la continua militarización de las fuerzas policiales en México

El actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador fue elegido como mandatario del país con un recuento de votos a su favor, de acuerdo con la revista *Forbes México*, de 30.11 millones. Es decir, que el 53.19% de los votantes en las elecciones de 2018 dieron su voto al entonces candidato. Precedía, a las votaciones, por lo menos una década de violencia desmedida e impunidad de la cual fueron los ciudadanos las víctimas principales.

El hartazgo común ante la evidente falla en las estrategias de gobierno y seguridad, tanto en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa como en el de Enrique Peña Nieto, dieron pie a la búsqueda de cambio por parte de los ciudadanos. Durante el año 2012 y hasta principios de 2018, de acuerdo con el INEGI se reportaron un total de 156,437 homicidios, 34,824 más que en la administración de Felipe Calderón. *El Universal* (2019), de acuerdo con un reporte de *Proceso* (2019) señala que las desapariciones durante el mismo sexenio llegaron a la atroz cifra de 40,180 personas cuyo paradero era desconocido hasta inicios de 2018.

El panorama de violencia que se ejemplifica con los datos de homicidios y desapariciones que se habían acumulado durante el sexenio del ex presidente Peña Nieto, y que se presentaron anteriormente, era desolador. En ese momento era claro también que el gobierno había sido un Estado fallido en lo que a seguridad se refiere. La promesa del entonces contendiente por la presidencia López Obrador, de actuar con nuevas estrategias y brindar certezas de seguridad a los ciudadanos fue en gran parte la motivación para el arrasador triunfo que obtuvo en las elecciones del 1 de julio de 2018.

Sin embargo, a un año de su llegada a la Presidencia, poco o nada se ha hecho en materia de seguridad que haya brindado resultados positivos para la seguridad de la población mexicana. Durante el primer año de gobierno del actual presidente, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se cometieron en el país 34,582 homicidios. Esto representa un aumento de 2.5% respecto a 2018, que hasta la fecha se consideraba el periodo más violento (*BBC News*, 2020). Continuando con el ejemplo, las desapariciones en el año 2019 y hasta el 7 de enero de 2020, de acuerdo con el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación,

Alejandro Encinas, aumentaron en 54% en relación con las reportadas en el anterior sexenio. La cifra de desaparecidos hasta el primer mes del año 2020 era de 61,637 personas (*BBC News*, 2020).

Es evidente que no sólo no ha habido una mejora en la seguridad pública del país, sino que los delitos graves como el homicidio o la desaparición de personas han aumentado de manera desmedida. Pero ¿qué ha hecho el actual Gobierno para combatir la violencia, que cada día se instala y normaliza más en el país?

En respuesta a la ola de violencia que crece cada día en México, el actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador y mediante decreto con fecha 27 de mayo de 2019, se expidió la Ley de la Guardia Nacional, que en su artículo número 4 dice que:

“La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.”

Lo anterior sienta el precedente de que, al menos en teoría, la Guardia Nacional será un organismo de carácter civil y no militar. Sin embargo, existe una clara discrepancia dado que en origen su integración de personal sería conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de la siguiente manera:

1. Se integran unidades de Policía Militar, Policía Naval y Policía Federal.
2. Se incorporarían miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas.
3. Convocatoria general abierta en la que espera reclutar jóvenes que deseen formar parte de esta institución.

Conforme a la Ley se ordena transferir todas las unidades de Policía Federal a la Guardia Nacional. La composición de su estructura orgánica se conformará de la siguiente manera según el reglamento:

- Comandancia.
- Jefatura General de Coordinación Policial.
- Las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales.
- Las Unidades.
- Las Jefaturas de Coordinación Policial.
- La Coordinación de Administración y Finanzas.
- Los Servicios Técnicos Administrativos.

En una primera instancia la Ley respalda la conformación de la Guardia Nacional, y se contradice al apelar a la integración de una estructura de carácter civil que, sin embargo, se integra de elementos provenientes de diversas estructuras de carácter militar ya existentes en el país. El entrenamiento y capacitación que se propone serán impartidos por personal de la Marina y dichos entrenamientos se efectuarán en diferentes instalaciones militares establecidas en México y cuyas labores han sido ineficientes e insuficientes para mejorar las condiciones de seguridad de la sociedad en general.

La Ley de Guardia Nacional en su artículo 18 establece una estructura e integración en la cual el primer nivel será integrado por la Comandancia de la Guardia Nacional, seguido por la Jefatura General de Coordinación Policial y la Coordinación de Administración y Finanzas. Esta última compuesta por diversas direcciones, entre ellas la Dirección General de Recursos Humanos, la de Recursos Materiales, Recursos Financieros, la Dirección General de Estudios y Proyectos, la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones, y la Dirección General de Control de Armamento y Licencia Oficial Colectiva.

Dentro del escalafón se encuentra, a continuación, la Unidad de Órganos Especializados por Competencia, misma que está constituida por la Dirección General de Inteligencia, la Dirección General de Investigación, la de Seguridad en Carreteras e Instalaciones, la Dirección General Científica, la Dirección General Antidrogas, la de Transportes Aéreos y la de Seguridad Procesal.

La Unidad para la Protección de los Derechos Humanos, Disciplina y Desarrollo Profesional es la siguiente unidad encontrada en la conformación de la Guardia Nacional y dentro de ésta se encuentran la Dirección General de Derechos Humanos y Vinculación Ciudadana, la de Consejos Superiores y la de Desarrollo Profesional.

La Unidad de Asuntos Internos se encuentra compuesta por tres Direcciones, la primera es la encargada de la Investigación Interna, le sigue la dirigida a la Vigilancia y la Supervisión Interna, y finalmente encontramos la Dirección General de Responsabilidades en Asuntos Internos. Aparece después la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, misma que cuenta en su conformación con cinco Direcciones: la de Atención a Requerimientos Ministeriales y Judiciales, la Dirección General de Amparos y Contencioso, la Consultiva y de Control

Regional, la Dirección General de Defensoría, y finalmente la Dirección General de Normatividad, Convenios y Contratos.

A continuación, dentro del organigrama que enumera la integración de la Guardia Nacional, encontramos tres coordinaciones. La Coordinación Territorial, conformada por la Comandancia de la Coordinación Territorial, misma que debe ser el enlace jurídico de la Coordinación Territorial y la Jefatura de Coordinación Policial Territorial.

La siguiente Coordinación es la Estatal, dicha Coordinación se compone por la Comandancia de la Coordinación Estatal, el Enlace Jurídico de la Coordinación Estatal y la Jefatura de Coordinación Policial Estatal. Finalmente se encuentra la Coordinación de Unidad de Nivel Batallón, esta Coordinación según el artículo 60 del Reglamento nos habla de funciones como mantener informado al coordinador estatal, aplicar políticas sobre seguridad y uso de la información, ejercer autoridad y mando sobre las unidades que se encuentre de su territorio y tiene entre sus elementos la Comandancia de la Coordinación de Batallón y el Enlace Jurídico de la Coordinación de Batallón. También cuenta con la Jefatura de Coordinación Policial de Batallón, la Compañía de Servicios, la Compañía de Prevención, la Compañía de Servicios Especializados, la Sección, el Pelotón y la Escuadra.

Según el documento antes citado, y en las presentaciones formales por parte del Gobierno mexicano, existe una contradicción claramente marcada. Es decir, de acuerdo con la Ley y en el discurso que se crea a través del documento oficial, la Guardia Nacional es un cuerpo de seguridad civil que fue formado, sin embargo, por militares. Esto, sin dejar de lado que dichos elementos recibirán todos sus componentes formativos en los diferentes planteles militares instalados en el país. Dichos estudios y formación serán dictados de acuerdo con un plan de estudios elaborado de manera conjunta por las Secretarías de Defensa, Marina, Gobernación y Seguridad y Protección Ciudadana.

El documento de Ley señala que a su capacitación teórica y práctica y al entrenamiento físico "castrense" se agregará una formación académica enfocada en procedimientos policiales, funciones de primer respondiente, proximidad social, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y otros conocimientos necesarios.

Asegurar que la formación de tipo castrense es lo que va a garantizar tener elementos policiales civiles de origen heterogéneo: policía

federal (civiles) y policías militares (Sedena y Semar) es convertir las ideas, doctrinas, pautas de conducta y comportamiento militares en la panacea que solucionará los problemas de seguridad en México.

Podemos observar a lo largo de la historia una clara tendencia de los gobernantes de disponer de un “cuerpo” leal al Estado, aunque en la realidad obedece a intereses políticos de los gobiernos en turno. En Latinoamérica se ha comprobado que cada jefe de gobierno crea su propia policía y a los ciudadanos, los verdaderos usuarios de los servicios de seguridad pública, se les vende de manera constante que una nueva policía solucionará los problemas de inseguridad.

En el sexenio calderonista el secretario de Seguridad Pública, ahora procesado en Estados Unidos y autor del libro *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, Genaro García Luna mostró claramente una tendencia a centralizar y homologar todas las directrices para gestionar la seguridad pública. El nuevo modelo policial desarrollado en ese sexenio acometía uniformidad de prácticas, uniformidad de procedimientos y fortalecimiento a través de programas como Subsemun, FASP (Fondo de Aportación a la Seguridad Pública), Fortaseg, Fortamun y toda una panoplia de estructuras político-económicas para apostar por la seguridad. Es él mismo quien se aventuró a invertir y fortalecer esas corporaciones que dice no bastan para dar seguridad, obligando a los estados y municipios a alinearse con los criterios de “uniformidad”, pero no una uniformidad solamente en vestuario.

Este esquema policiaco propuesto por el entonces secretario de Seguridad Pública, García Luna, no era idea nueva, porque existe el antecedente de su diseño desde su etapa en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), agencia en la que participó entre los años 2006 y 2012 y en donde creó las UMIP (Unidades Modelo de Investigación Policial), basadas en el mismo esquema de operación. Dicho esquema fue puesto en práctica durante ese periodo y las evidencias demuestran que no funcionó.

Se intentó implementar el Servicio Civil de Carrera Policial, así como también se implementaron los procesos de evaluación y certificación a través de los Centros Estatales de Evaluación y Control de Confianza, siendo éste otro producto que sólo sirvió para tener un instrumento que permitiera militarizar las calles. Es decir, ante la supuesta deslealtad y deshonestidad de los diversos cuerpos policiacos

del país, se debía evaluar a todos los agentes y para suplir esa desconfianza se llevó al Ejército a las calles para que realizaran funciones policiales. La principal desventaja de esta estrategia fue que el personal militar del país tenía una inminente falta de preparación para las misiones y labores que eran menester de los cuerpos policiales. Ésa fue la era de los militares en las policías en todo el país. Los planteles ejecutivos y directivos de las policías municipales, estatales preventivas y de investigación se atestaron de militares. Sin embargo, la falta de preparación profesional que dichos elementos tenían en materia policial desembocó en la falta de resultados.

Hubo aciertos y errores, así como también violaciones a derechos fundamentales, ejecuciones sumarias y extrajudiciales, desapariciones forzadas y la violencia en las calles tomó un nivel inusitado. El modelo de seguridad demostró su ineficacia en el manejo de la seguridad pública; por el contrario, trajo consigo más violencia al país. El discurso oficial, tal como dijo el entonces presidente Felipe Calderón en el evento “Diálogos por la seguridad. Hacia una política de Estado”, recuperado por el periódico *El Informador*:

Debemos recordar que son, precisamente, quienes cometen los crímenes, los criminales; que quienes realizan la violencia son los violentos; que quienes hacen los homicidios, quienes los cometen, son los asesinos, no la autoridad, que está obligada a someter a esos criminales, y a enfrentar a esos asesinos (*Diálogos por la seguridad. Hacia una política de Estado*, 2011).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto ocurrió más de lo mismo, con la diferencia de que durante dicho periodo se buscó homologar a las policías de los estados. Se trataba de crear lo que se conoció como “el mando único”. Este concepto buscaba poner en marcha un programa de idéntico calado que los anteriores y como resultado la política aplicada no estaba enfocada en el despliegue de medios y operativos fastuosos, sino en objetivos selectivos. La percepción de violencia en las calles disminuyó, aunque las cifras delictivas se incrementaron. En ese periodo y en el mismo tenor se mantuvo a los efectivos militares en las calles a pesar de haber demostrado ya que ésta era una estrategia fallida.

La realidad supera a la ficción y los datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública arrojan cifras cada vez mayores. La sociedad mexicana tiene un creciente reclamo de seguridad, pero a la vez se ha

habitado a la violencia, de tal suerte que ésta es parte de su realidad y cotidianidad.

Entonces, un nuevo Gobierno encabezado por el actual presidente Andrés Manuel López Obrador, cambia de discurso pero no de praxis. Es decir, se intenta delinear una nueva imagen de los cuerpos de seguridad al renombrarlos, mientras que éstos mantienen las antiguas usanzas para intentar mantener la seguridad pública. Haciendo un análisis con los datos disponibles, dada la muy reciente creación de la Guardia Nacional y tomando en cuenta que de esta premura se deriva el hecho de no tener resultados contundentes, se puede demostrar que la Guardia Nacional, más allá de lo que se disponga en la Ley, no ha cambiado de prácticas ante el manejo de la violencia que vive el país. Y, aunque al menos en teoría se pretende que la Guardia Nacional tenga una conformación civil, ha sido concebida, en su estructura, con un enfoque meramente militar. La militarización de la Guardia Nacional es palpable, también en su operatividad. Esto es sin duda alguna más de lo mismo, sólo que en este caso bajo una investidura civil.

En el documento mencionado se dice que:

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica tiene por objeto el fortalecimiento de las policías municipales y estatales; así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional a fin de prevenir el delito, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad, e incrementar la confianza en las instituciones de seguridad (Ley de la Guardia Nacional, 2019).

Este documento habla claramente de funciones policiales como la proximidad social, esta idea ya ha sido utilizada desde el año 2006, el patrullaje estratégico, el Estado de fuerza óptimo, la atención a víctimas, el modelo nacional de evaluación y control de confianza, entre otros, son modelos que han probado ya su ineffectividad; sin embargo, es utilizando éstos como soporte y fundamento que surge la Guardia Nacional.

El documento denominado *Estrategia nacional de seguridad pública* (2019) que como parte del modelo nacional de policía y justicia cívica fue presentado por el actual secretario de Seguridad, manifiesta que el mando superior será representado por un civil, quedando en la figura del secretario de Seguridad y Protección Ciudadana la presidencia del órgano de mando estratégico y táctico y consistirá en una junta de je-

fes de estado mayor compuesta por integrantes de la Sedena, Semar y otros ramos de seguridad.

Dicha estrategia también dice que la Guardia Nacional tendrá una naturaleza dual, con una participación importante tanto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, como de la Secretaría de la Defensa. Proponen que sea una institución de carácter mixto o intermedio, un órgano con “mando civil”; sin embargo, sería integrado con jerarquía, estructura, entrenamiento y disciplina militar. He aquí la clara y, sin intento de vituperio, falta de concordancia entre lo que se ha dicho es la intención de este nuevo cuerpo y la realidad implícita en su integración.

Definitivamente lo antes expuesto y que se relaciona directamente con la Ley que respalda la creación de la Guardia Nacional en México, es una militarización encubierta de la seguridad pública. Esto no tiene por qué ser ni bueno ni malo, esto sólo el tiempo y las acciones lo van a determinar. Existen ejemplos de países que podrían servir de arquetipo para la configuración de la Guardia Nacional, tales como España y Francia, que cuentan con dos corporaciones nacionales: una Policía de carácter y naturaleza militar y otra de carácter y naturaleza civil. En España, por ejemplo, se cuenta con la Guardia Civil y Policía Nacional; en Francia se goza de la actuación de la Gendarmería Nacional y Policía Nacional. En España, al igual que en México, existen tres niveles de gobierno y en comunidades autónomas equivalentes a los estados en México tienen su propia corporación policial, lo que correspondería a las policías estatales mexicanas. Incluso, en España la mayoría de municipios tienen también sus propias policías municipales y esto mismo ocurre en México.

No existe un contrapeso policial para una corporación civil integrada y dirigida por militares. Todos los textos legales que respaldan la creación de la organización encargada ya de la seguridad en México, incluyen a la milicia. Esto definitivamente es un factor de riesgo para la bolivarización de la seguridad pública. Pensemos que doctrinalmente los ejércitos son manejados con lo que en su contexto se conoce como el principio de “amigo-enemigo”. Las Policías no pueden pensar así, dado que su papel es principalmente la prevención y no la disposición o la capacidad de mantenerse en estado de combate permanente, tal como es entrenada y capacitada la milicia. Las Policías no son concebidas ni entrenadas bajo esta tesis. Es por esta razón que

aunado también a la poca historia de este cuerpo debido a su reciente creación, que éste se convierte en un riesgo absolutamente innecesario que una democracia moderna no debe asumir.

El problema no es la Guardia Nacional, ni siquiera lo son sus componentes en sí o los activos que forman parte de ella. Éstos son seguramente amantes de su país; el verdadero problema radica en la constante reinvencción de los cuerpos de seguridad en México. Parece que el gobierno en turno, ante la falta de política de Estado en materia de seguridad, siente la necesidad de crear un nuevo cuerpo de seguridad que lleve a cabo sus mandatos y que le deba lealtad a su figura y su gobierno. Esto ha demostrado ser una creencia errónea y que no da resultado alguno. Los activos no deben ser leales sólo a una investidura o a una figura en turno, es menester que desarrollen lealtad a la institución que los acoge y los hace parte de un grupo. El activo debe ser leal a sus compañeros y a sus compatriotas. El cambio constante no fomenta que los elementos tengan un sentido de pertenencia ante nada, y esto resulta en una búsqueda de la satisfacción de intereses personales. Los servidores públicos en México en innumerables casos son leales únicamente a sus propios intereses. Se debe buscar la creación de instituciones funcionales que permanezcan en el tiempo y cumplan su cometido de acuerdo con las políticas de Estado, mismas que son duraderas, y no con las políticas de gobierno, que tienen fecha de caducidad.

Aún no existen resultados contundentes que consoliden o destruyan la institución recientemente creada. Ni las estadísticas delictivas, ni el calado del crimen en la sociedad mexicana son aún datos contundentes; sin embargo, la realidad ya se percibe, basta con salir a las calles y observar cómo los *modus operandi* de la Guardia Nacional son un clon real y efectivo de la configuración y las formas tácticas de operar de la milicia. La estructura que se conforma de batallón, compañía, sección, pelotón, escuadra, es estricta e intrínsecamente militar y es la misma que hasta ahora utiliza la Guardia Nacional. Se habla de proximidad social y en automático se piensa como si de un programa social se tratase. La proximidad social es una filosofía de gestión policial, que en los países más desarrollados se implementa desde los años ochenta. Si bien es cierto que las reformas legales al Código de Procedimientos Penales Federales ya otorga atribuciones a las Policías para tomar denuncias, eso es sólo una parte de esta filosofía de gestión y la realidad

en México es que la mayoría de los elementos no están capacitados con el conocimiento necesario para llevar a cabo ni siquiera esta función básica de la proximidad social.

La realidad es que la ciudadanía se encuentra cada vez más alejada de los cuerpos de seguridad, teme y desconfía de su actuar y de la lealtad que éstos tienen ante los intereses comunes. Los militares están también experimentando y aprendiendo en todo el mundo sobre operaciones Cimil, es decir operaciones cívico-militares en zonas de conflicto. En México un policía con un traje de camuflaje, casco balístico, chaleco balístico, pertrechos y armas de calibre militar definitivamente no genera la imagen ideal para llevar el mensaje de proximidad.

Toda organización tiene perspectivas internas y externas, en este “nuevo modelo” no se observa en ningún documento oficial obtenido nada al respecto, desde el servicio de carrera que deja muchas lagunas, hasta quién va ocupar, por ejemplo, el mando de un batallón. Nada de esto está contemplado en el reglamento, cabe aquí cuestionar: ¿cómo es que algo tan básico como la continuidad en el mando, no aparece? Simplemente no se sabe si a un batallón lo comanda un mayor del Ejército convertido en policía o bien un inspector jefe. Si se carece de algo tan elemental como esto, la siguiente pregunta es: ¿cómo se van a alinear los recursos con las necesidades?

Las perspectivas financieras de la Guardia Nacional, las perspectivas de aprendizaje y crecimiento, los procesos internos y los grupos de interés no están claramente definidos al interior de la corporación, esto definitivamente redundará en los resultados que se obtendrán de la perspectiva externa, es decir, la ciudadanía. El secreto de la seguridad no consiste en recuperarla, lo que por medio del monopolio estatal de la violencia es factible de lograr, sino en mantenerla.

Una corporación de seguridad desde una perspectiva interna debe impulsar definitivamente los ingresos y el incremento presupuestal, pero no para abatir criminalidad como se ha hecho durante los últimos 18 años, siendo el argumento oficial, sino para mantener el terreno ganado, mismo que hasta ahora es nulo. A la fecha se ha demostrado que la visión de la seguridad pública en México está mal enfocada, aunque no se precisa si es una falta de enfoque real, o conveniente por parte del Estado.

Se debe partir de la idea de que la seguridad no es un servicio público, sino una función del Estado, por lo tanto al policía no se le debe

denominar “servidor público”, sino funcionario. Al retomar el tema de las perspectivas internas y las externas, hay que comprender que el capital humano, es decir, los elementos dentro de la organización deben estar enfocados y alineados con las necesidades y prioridades de la fuerza policial. No hay mayor prioridad en seguridad que tener policías capacitados, comprometidos e ilusionados con su profesión y con el impacto que su labor tiene en la sociedad.

El documento ya mencionado del Secretariado Ejecutivo es contradictorio en lo referente a este tema. Por ejemplo, cuando se habla de la carrera policial, por una parte se afirma que la misma debe estar basada en desempeño y no en jerarquía y, sin embargo, el reglamento dice lo contrario, el crecimiento es expresa y claramente vertical. El Secretariado Ejecutivo habla de evaluaciones de desempeño que nadie conoce y que son a todas luces subjetivas. Es decir, ¿cómo es que se pretende sistematizar la gestión operativa, análisis y la seguridad ciudadana para determinar qué tan óptimo es el desempeño de un elemento? La idea que da respuesta al anterior cuestionamiento se encuentra plasmada en papel, pero en la praxis la evaluación de desempeño está sujeta al criterio más o menos objetivo de los jefes inmediatos. Esto lo hemos visto antes, la perspectiva de la evaluación sin parámetros claramente establecidos fue lo que en su momento ocurrió con los ampliamente conocidos y fuertemente criticados “controles de evaluación y control de confianza” a los que eran sometidos los elementos policiales en sexenios anteriores y que lejos de ser herramienta útil para lograr la finalidad con que fue concebida, se transformó en una herramienta represora. Una pobre excusa para eliminar a los elementos que no se alineaban con los intereses, no de la sociedad y la seguridad, sino de unos cuantos que tenían en su poder el mando y la decisión de quién se queda y quién se va.

Con una simple lectura de los documentos oficiales señalados a lo largo de este artículo es evidente que se habla de políticas, de estadísticas, de recursos financieros, y de personal y que sólo deja en claro que el plan a seguir no presenta nada novedoso o innovador. Es sólo más de lo mismo, las mismas estrategias y la misma organización tanto interna como externa de los últimos 18 años. Se plantea que los policías trabajen 12 horas por 24 horas, lo cual también demuestra un desconocimiento real de la profesión policial. Los modelos policiales tomados como ejemplo provenientes de Europa no exceden las 37.5

horas semanales de trabajo. Aquí, de acuerdo con lo estipulado para la labor dentro de la Guardia Nacional, se deben trabajar al menos 48 horas cada semana. Por otra parte, los periodos vacacionales en esos modelos europeos, concretamente en la Guardia Civil Española, consisten en 22 días laborales de permiso al año, es decir, que existe un periodo de tres semanas de vacaciones desde el primer año de trabajo dentro de la institución, contando también con un incremento en los días que contempla esta prestación con cada año trabajado. Además, dentro de la Guardia Civil se tiene derecho a ocho días de “descanso” para asuntos personales al año. También cuentan los guardias civiles con tres días de permiso adicionales en Semana Santa y otros tantos en Navidad.

Para detallar aún más, por cada seis servicios o jornadas laborales en horario nocturno en un mes se otorga un día de permiso, si trabajas días festivos se genera otro día de descanso, esto aunado a bonos de productividad, seguro de gastos médicos, programas de conciliación de vida familiar con profesional y otros privilegios. Todos estos beneficios que demuestran el interés y la valoración que se tiene por los elementos hacen del Cuerpo de la Guardia Civil una de las instituciones más respetadas en España.

En el año 2018, de acuerdo con el *Boletín Oficial del Estado*, con fecha del 8 de junio, la Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil publicó la convocatoria para la prueba selectiva para el ingreso en los centros docentes de formación para la incorporación a la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil. Dicha convocatoria registró que se presentaron un total de 29,436 aspirantes para cubrir un total de 2,030 plazas para la escala básica. Esto deja claro que existe una alta demanda para formar parte del Cuerpo. Lo anterior se debe al respeto y la valoración tan alta con que cuenta la institución; dicha valoración no es solamente por parte de los sujetos que forman parte de ella, sino que la sociedad tiene en alta estima y respeto a dicho cuerpo.

En México la realidad es diferente, las décadas de resultados nulos y el aumento incontrolable de la violencia han permeado en la piel de los mexicanos, se teme a la policía y a la milicia tanto como a la delincuencia y la línea que separa a ambos se antoja tan delgada que no se sabe dónde empieza una y termina otra.

De acuerdo con la Encuesta de Evaluación del Gobierno Federal, Aprobación o Desaprobación de las Decisiones Presidenciales, que

realiza el Centro de Opinión Pública de la Universidad del Valle de México (2019), la creación de la Guardia Nacional es la decisión del Gobierno de AMLO con mayor porcentaje de aprobación, con 77%. La información que brinda dicho Centro es pobre, en especial en lo que al diseño metodológico se refiere, sólo se menciona que se realizaron 1,203 encuestas en casa habitación a nivel nacional, a población mayor de edad en los meses de agosto y septiembre de 2019. No hace mención de cómo se tomaron las decisiones metodológicas y en un país con una población total de 119 millones 530 mil 753 personas, de acuerdo con los datos del INEGI 2019, una muestra de 1,203 personas no parece representativa. De acuerdo con el sitio reconocido para realizar encuestas Survey Monkey, para una población de 119 millones de personas con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 1% se recomienda una población de no menos de 9,604 encuestas realizadas de forma aleatoria.

Según el acuerdo mediante 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de mayo del año en curso (2020), firmado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, se asigna a la Fuerza Armada mexicana la participación permanente como apoyo a las tareas de seguridad pública. Queda claro pues que la estrategia de seguridad que el nuevo Gobierno busca implementar será, sin duda, la continuidad de la militarización del país. Aunque la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a cargo de Alfonso Durazo, de acuerdo con un reporte de *Expansión Política* (2020) negó que exista una militarización en el país y afirmó que el anterior mencionado decreto busca “regular la participación de las Fuerzas Armadas”, genera clara incertidumbre sobre el rumbo que tomará el país en lo que a seguridad se refiere. No queda más que esperar los resultados que el “nuevo” modelo dejará a la ciudadanía en el sexenio que se encuentra en curso y así saber si se logró mejora alguna o si las policías militarizadas demuestran una vez más la ineffectividad en sociedades como la mexicana.

## **A modo de conclusión**

La trayectoria policial de México en los últimos años, en la búsqueda de un modelo capaz de gestionar la seguridad y brindar seguridad a la ciudadanía, no ha tenido éxito alguno, es el mismo discurso pero con diferente nombre. En los diversos intentos para crear una Policía que dé buenos resultados se ha dejado de lado la ciencia para la aplicación de políticas de seguridad. ¿Dónde quedan Eck, Goldstein, Mastrofski, Weisburd, Braga, Worden, Snipes, Moore, Chapman, Shapiro, Scott, Sherman y otros grandes investigadores, en todo esto? La proximidad social requiere apertura externa de la institución, y la pregunta es ¿desde cuándo las instituciones militarizadas por su propia mística quieren tener apertura externa y fiscalización civil? En toda sociedad democrática avanzada los ejércitos están bajo el mando de civiles, tal es el caso de países como: Estados Unidos, Inglaterra, Francia, España, Alemania, estos últimos bajo el mando de mujeres. México está a años de luz de esto.

¿Qué víctima quiere ir a una base militar a tratar asuntos personales de seguridad? Caras de guerra, uniformes de guerra, vehículos de guerra, armas de guerra, pertrechos de guerra, y cultura de guerra. Esto lo único que genera es una ruta de aislamiento entre ciudadano y policía, por lo tanto no servirá de mucho. Las estrategias militares aplicadas a las policías datan, en los países democráticos avanzados, de las décadas de los setenta y ochenta. Por lo tanto, intentar implementar políticas similares no es señal de avance, sino por el contrario, retroceso inequívoco. La clara politización y/o privatización de la seguridad a lo largo de la historia de México y la constante reinención policial no han cambiado el fondo del asunto, la inseguridad. Los discursos y acciones de profesionalización y modernización no han sido capaces en más de 20 años de tener una sola institución de seguridad con base en políticas de Estado y no de administración, salvo en aquellos casos donde el gobernante piensa que “el Estado soy yo”. Sólo los gobernantes con querencias de establecer regímenes políticos oscuros saben camuflar esto bajo el nombre de lindas palabras: justicia, paz social, entre otras. Son los gobernantes con dichos intereses quienes militarizan las policías.

La constante reinención e instrumentalización política de la seguridad pública genera el mayor problema en todo cuerpo policial en México, lo que aquí podríamos denominar como el no sentido de

pertenencia. Al no existir un ser, estar y sentir se destruye la mística de servicio, no hay tradición ni *tradere...* transmitir. La realidad es que sólo hay jugadores (policías) que tienen la vocación del oficio más noble, el de proteger y servir, pero que lamentablemente están sujetos a los derroteros políticos. Definitivamente en México tenemos la *Policía del mal*. Mal pagados, mal entrenados, mal equipados, mal vistos por la sociedad, mal considerados por sus jefes, mal futuro profesional; ésta es sin duda alguna la *Policía del mal*.

## Referencias bibliográficas

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2014). Ley de Régimen del Personal de la Guardia Civil. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*. Recuperado el 26 de abril 2020 de: [www.boe.es](http://www.boe.es)
- —. (2018). Real Decreto del 13 de marzo de 1844. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*. Recuperado el 26 de abril 2020 de: [www.boe.es](http://www.boe.es)
- —. (2020). Ley Orgánica 2/1986 de Fuerza y Cuerpos de Seguridad. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*. Recuperado el 19 de abril 2020 de: [www.boe.es](http://www.boe.es)
- Antolí, M. (2005). *La Policía en Grecia. De las polis al Estado helenístico*. Tesis de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Filología, Departamento de Filología Clásica. Recuperado el 16 de abril 2020 de: [eprints.ucm.es](http://eprints.ucm.es)
- Barómetro Centro de Investigaciones Sociológicas, Sala de Prensa Ministerio del Interior. (2015). *Valoración ciudadana de las instituciones*. Recuperado 16 de abril 2020 de: [www.cis.es](http://www.cis.es)
- BBC News Mundo. (2020) Desaparecidos en México: El recuento del Gobierno de AMLO hace disparar la cifra oficial. *BBC News Mundo*. Recuperado el 20 de abril 2020 de: [bbc.com](http://bbc.com)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1999). *Ley de la Policía Federal Preventiva*. Recuperado el 19 de abril 2020 de: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- —. (2019). *Ley de la Guardia Nacional*. Recuperado el 14 de abril 2020 de: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. (2019). *Modelo nacional de Policía y justicia cívica emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Recuperado el 14 de abril 2020 de: [www.gob.mx](http://www.gob.mx)
- Cox, S., y Fitzgerald, J. (1996). *Police in Community relations: Critical Issues*. Estados Unidos: McGraw-Hill.

- Diario Oficial de la Federación*. (2019). Decreto por el cual se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 16 de abril 2020 de: [dof.gob.mx](http://dof.gob.mx)
- El Informador*. (2011). Calderón retoma ejercicios de “Diálogos por la seguridad”. *El Informador*. Recuperado el 20 de abril 2020 de: [www.informador.mx](http://www.informador.mx)
- El Universal*. Recuperado el 20 de abril 2020 de: [eluniversal.com.mx](http://eluniversal.com.mx)
- Expansión Política*. (2020). Gobierno niega militarización y gobernadores analizan decreto de fuerzas armadas. *Expansión Política*. Recuperado 13 de mayo 2020 de: [politica.expansion.mx](http://politica.expansion.mx)
- Guzmán, A. (2007). *Constituciones políticas griegas*. España: Alianzas.
- Miguel, R. (2019). INEGI: Sexenio de Peña Nieto rompe récord en homicidios. *El*
- Moguel, M. (2014). El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional. México: Centro de Análisis e Investigación, Mirada Legislativa número 06. Recuperado el 19 de abril 2020 de: <http://fundar.org.mx>
- Najar, A. (2020). Violencia en México: El récord de homicidios en 2019 durante el primer año de gobierno de AMLO. *BBC News Mundo México*. Recuperado el 20 de abril 2020 de: [bbc.com](http://bbc.com)
- Navarro, M. (2018). Cómputo final: AMLO se lleva 30.11 millones de votos, 53.19%. *Forbes México*. Recuperado el 20 de abril 2020 de: [forbes.com.mx](http://forbes.com.mx)
- Pulido, D. (2011). *Policía: Del buen gobierno a la seguridad*. El Colegio de México, pp. 1750-1850. Recuperado el 13 de abril 2020 de: [historiamexicana.colmex.mx](http://historiamexicana.colmex.mx)
- Real Academia Española. (2019). Recuperado el 16 de abril 2020 de: [dle.rae.es](http://dle.rae.es)
- Turati, M. (2019). La cifra de desaparecidos es más alta de la que admitió Peña Nieto. *Proceso*. Recuperado el 20 de abril 2020 de: [proceso.com.mx](http://proceso.com.mx)
- Universidad del Valle de México. (2019). *Encuesta Evaluación del Gobierno Federal, Aprobación o Desaprobación de las Decisiones Presidenciales, que realiza el Centro de Opinión Pública*. Recuperado el 19 de abril 2020 de: [opinion-publicauvm.mx](http://opinion-publicauvm.mx)

