



Zona Zero

Tercera Época

seguridadydefensa.mx

Centro de Estudios Económicos, Políticos y de Seguridad, S.A. de C.V.

Resumen Ejecutivo

Seguridad: es el Estado

Los debates sobre la Guardia Nacional fueron parciales, reduccionistas y ajenos a la disputa por el Estado entre la clase gobernante y el crimen organizado/desorganizado. El saldo de cuando menos dos años de litigio —desde la campaña presidencial hasta la aprobación en el Senado de la Minuta de creación de la GN el jueves 21 de febrero— fue negativo: el Estado no pudo imponer su dominio sobre la sociedad y el nuevo cuerpo de seguridad nació con más restricciones que posibilidades.

En el debate sobre la GN hubo una gran ausencia —aunque dialécticamente presente—: el papel de dominación territorial e institucional de los intereses de las bandas criminales. La participación de fuerzas armadas regulares en actividades de apoyo a la seguridad pública desde el 11 de diciembre del 2006 fue motivada por tres circunstancias: la corrupción del sistema de justicia, la capacidad de fuego de los grupos criminales por encima de las policías estatales y federales y la *ocupación* por grupos delincuenciales de espacios de la soberanía territorial del Estado.

El tema central fue eludido, opacado y acotado: la crisis de la *seguridad interior*, una escala arriba de la seguridad pública y reproduciendo a nivel de república la lógica de amenaza de la seguridad nacional territorial por fuerzas extranjeras. La reglamentación de la seguridad interior —concepto que viene desde la Constitución de Cádiz de 1812 como fuente del constitucionalismo mexicano y asentada en las constituciones federales de 1824, 1957 y 1917— se logró con una ley en el 2018, pero fue aprobada y promulgada y de inmediato congelada y finalmente anulada por la Suprema Corte.

El nuevo gobierno del presidente López Obrador propuso la creación de la Guardia Nacional con personal y facultades de la Policía Federal y de la Gendarmería, pero con nuevo personal trasladado desde las policías militar naval y nuevas contrataciones. Es decir, la GN nunca pensó ni supuso la formalización de las tropas regulares en la Guardia, sino que su propuesta fue de partidas policíacas del ejército y la armada cuya función no es combatir en el campo de batalla sino obligar a los soldados a respetar las leyes civiles respectivas y los reglamentos y leyes militares. El concepto de *policializar* la Guardia que usó el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo Montaña, no fue elevada a rango de categoría de definición.

Pero el debate serio no se dio: lo que estaba en litigio era la

capacidad del Estado para definir un cuerpo de seguridad para la defensa del Estado ante el embate y la corrupción de las bandas criminales. Salvo la invasión de Ciudad Universitaria en el 2000 —avalada por el rector Juan Ramón de la Fuente— para arrestar a líderes estudiantiles y la recuperación del Centro Histórico de Oaxaca en diciembre del 2006, la policía federal nunca se usó para reprimir a movimientos sociales. Las fuerzas de combate del ejército se usaron para combatir a los *cárteles* del crimen organizado por delitos de fuero federal y los casos contados de afectación de población civil fueron por efectos colaterales y no por objetivos definidos.

Las funciones de seguridad interior y de seguridad nacional son de participación directa de las fuerzas armadas y sus enfoques de soberanía del Estado. Las de seguridad pública corresponden a policías federales, estatales y municipales. Pero hay ruptura de la seguridad interior cuando el crimen no sólo afecta al ciudadano, sino que daña al Estado, a su soberanía territorial y a la estabilidad social, económica y política. En este sentido y por su ámbito de fuero federal, la GN debió de haber tenido más personal militar y mayores facultades de respuesta, pero la decisión presidencial fue crear una *fuerza de paz* similar a los *Cascos Azules* de la ONU, cuya función era evitar guerras y ayudar a estabilizar zonas de combate. Sin embargo, México no padece una guerra civil ni una guerra de invasión extranjera, sino acciones de grupos criminales que se apropian de una parte del Estado, suplantando al gobierno, corrompen a las autoridades y cometen delitos criminales penados por los códigos penales.

La solución aprobada en el Senado le dio a la GN un perfil policiaco y no de seguridad interior. Su ámbito de acción será el fuero federal y luchará contra las bandas del crimen organizado/desorganizado que cometan delitos federales. Sin embargo, del total de los delitos el 90% es de fuero común. Y en los días y escenarios del debate, nada se decidió en torno a la profesionalización de policías, limpieza de ministerios públicos y juzgados y reorganización de las cárceles hoy en poder de los criminales. El nuevo cuerpo no incidirá en la defensa del Estado ante grupos que disputan pedazos del Estado. Y representará un repliegue de derrota de lo avanzado en seguridad interior y constituirá un nuevo debilitamiento del Estado y sus funciones de estabilidad social.

Análisis Estratégico

Guardia Nacional: seguridad interior y simple policía

El debate sobre la Guardia Nacional, el calentamiento del tema por el concepto de *militarización*, la ignorancia social sobre la capacidad de fuego y crimen de las bandas delincuenciales y los fracasos de seguridad desde 1976 dieron a luz a una Guardia Nacional que será otro cuerpo policiaco más. Las policías militares y navales llegarán con entrenamiento superior al policiaco, pero sus funciones serán de simples policías civiles.

En ningún momento se introdujo en el debate de la GN el diagnóstico de la criminalidad, no sólo de los veinte *cárteles* conocidos sino de las decenas de bandas violentas que han aumentado las cifras de criminalidad de fueron común y de fuero federal. El aumento de la violencia criminal en plaza antes ajenas a la inseguridad --Ciudad de México, Los Cabos, Cancún, Puebla, entre otras-- y la capacidad armada de bandas como el Cártel Jalisco Nueva Generación o las mafias de los *huachicoleros* revelan el fracaso de las fuerzas de seguridad pública. Los *capos* de los principales *cárteles* fueron atrapados, encarcelados o muertos en acción sólo por la participación de las fuerzas armadas en labores de apoyo a la seguridad pública.

El tema central de la Guardia nacional que no se analizó en los debates sigue latente: la relación dialéctica entre crimen organizado, seguridad interior y seguridad pública. El fracaso de la seguridad pública y el rebasamiento de los cuerpos policiacos llevó a los gobiernos de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto a convocar a las fuerzas armadas en nombre de la seguridad interior y al gopbi8erbjo entrante del presidente López Obrador a construir una nueva fuerza de seguridad. Y justamente el escenario de la seguridad interior debió de haber enriquecido el nuevo perfil de la Guardia Nacional, pero ningún funcionario o político ser preocupó por abrir el obturador de la crisis de seguridad.

La seguridad interior desde la perspectiva militar es definida de manera muy sencilla por documentos de la Secretaría de la Defensa Nacional.

(La seguridad interior es la) condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”.

Y la seguridad interior está inmersa en la doctrina de defensa nacional que tienen las fuerzas armadas mexicanas:

Nuestras Fuerzas Armadas poseen características que hacen necesaria e indispensable su participación en las operaciones para reducir la violencia y garantizar la paz social en regiones específicas del país. Su entrenamiento, disciplina, inteligencia, logística, espíritu de cuerpo, movilidad y capacidad de respuesta y de fuego, representan un cimientto sobre el que debe apoyarse el Estado mexicano frente a grupos delictivos organizados que cuentan con gran poder económico, armamento y una presencia territorial en localidades y regiones específicas del país. De este modo, el Ejército y Fuerza Aérea

Mexicanos, al igual que la Armada de México, cumplen con el propósito de coadyuvar al mantenimiento de la Seguridad Interior para mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

Para coadyuvar en el mantenimiento de la Seguridad Interior, las Fuerzas Armadas continuarán realizando cuatro tipos de acciones:

- (1) operaciones para reducir la violencia, coordinando esfuerzos de manera conjunta entre dependencias;
- (2) operaciones de erradicación intensiva en las áreas de mayor cultivo de enervantes;
- (3) operaciones de intercepción, para inhibir el tráfico de armas, drogas y personas;
- y (4) operaciones para incrementar la seguridad de las instalaciones estratégicas nacionales.

Todas estas acciones serán sustentadas por el uso de inteligencia estratégica, para evitar el empleo desproporcionado de la fuerza o escenarios de confrontación que generen hechos violentos. De igual forma, se fortalecerá el poder naval de la Federación para poner en marcha operaciones en este ámbito que permitan salvaguardar el Estado de derecho en el mar y proporcionar seguridad para el oportuno aprovechamiento de los recursos marítimos nacionales.

Por lo anterior, la participación de nuestras Fuerzas Armadas en actividades vinculadas con la Seguridad Pública y la Seguridad Interior debe darse en un marco que permita su coordinación con otras instituciones federales para el intercambio de información e inteligencia. La operación conjunta con la Policía Federal y otras instituciones de seguridad y justicia deberá realizarse con un entendimiento claro de sus ámbitos de responsabilidad y su despliegue en el territorio nacional.

Finalmente, es necesario destacar que el énfasis otorgado por nuestras Fuerzas Armadas a las tareas de Seguridad Interior no debe opacar el fortalecimiento de sus capacidades para el desempeño de su misión principal: la Defensa Nacional.

El enfoque de seguridad del presidente López Obrador estaba basado en la doctrina de seguridad interior, es decir, no sólo lo policiaco sino sobre todo el bienestar. Antes de tomar posesión dio a conocer su Plan de Paz y Seguridad en ocho puntos específicos:

- 1.- Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
- 2.- Garantizar empleo, salud y bienestar.
- 3.- Pleno respeto y promoción de los derechos humanos.
- 4.- Regeneración ética de la sociedad.
- 5.- Reformular el combate a las drogas.
- 6.- Empezar la construcción de la paz.
- 7.- Recuperación y dignificación de las cárceles.
- 8.- Y Plan de Seguridad Pública.

La Guardia se agotó en un acto de organización policiaca, sin articulación en los principios de la seguridad interior. Ante la capacidad de organización y corrupción de las bandas criminales, el país no tardará en regresar al apoyo de las fuerzas armadas por el riesgo de la seguridad interior porque la Guardia Nacional será sólo otra policía más, con mas manos atadas a disposiciones policiacas de limitación de su capacidad de fuerza y fuego.

Análisis Estratégico

Militarización: el Cuarto Transitorio que quedó en Quinto

Luego de doce años —11 de diciembre de 2006-21 de febrero de 2019— de participación abierta de fuerzas militares en labores de apoyo a la seguridad pública bajo el espacio legal de la *seguridad interior* —fracción VI del artículo 89 constitucional de facultades presidenciales—, una reforma constitucional logró de manera tangencial el marco jurídico para legitimar la movilización de fuerzas armadas en seguridad pública.

En la Minuta de reformas aprobada por la Cámara de Diputados el 16 de enero y enviada al Senado se estableció el Cuarto Transitorio como la afirmación legal y constitucional de participación militar en labores de apoyo a la seguridad pública en grado de inestabilidad de la seguridad interior. Ese Cuarto Transitorio decía textualmente:

CUARTO.- De manera excepcional, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, la Fuerza Armada permanente prestará su colaboración para la seguridad pública.

Incluido en la Minuta aprobada, al Senado fue enviada sin ese texto. En su conferencia matutina del 17 de enero, el presidente López Obrador mostró su enojo y exigió que fuera restaurado. La mutilación decidida por el diputado morenista Pablo Gómez Álvarez —de militancia en el desaparecido Partido Comunista Mexicano y en el PRD— y avalada por el líder morenista Mario Delgado —del grupo político de Marcelo Ebrard Casaubón— obligó a una nueva negociación con la oposición PRI, PAN, PRD y MC.

La nueva Minuta del Senado del 21 de febrero restauró el Cuarto y lo enumeró como Quinto Transitorio:

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

Las diferencias son básicas, pues limitan más aún la participación de las fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública. En el Cuarto se hablaba de “colaboración” y en el Quinto se agregan cinco condicionantes, entre las cuales está la principal: cinco años para terminar de consolidar la Guardia. La parte más importante de la Guardia no es su funcionalidad operativa interna, sino el diagnóstico que tenga el sector público de la recuperación del control de la estabilidad frente a bandas criminales con acciones ilegales crecientes.

Por lo pronto, el Quinto Transitorio de las reformas cuando

menos legaliza la participación de las fuerzas armadas en labores de apoyo a la seguridad pública, aunque sigue haciendo falta una Ley de Seguridad Interior que le dé marco jurídico a las operaciones militares contra el crimen organizado.

Tal como quedó en la Minuta del Senado, la Guardia Nacional será otra policía federal para delitos de fuero federal. La participación de las policías militar y naval refiere disciplina, capacitación y valores, pero nada dice la Minuta de la capacidad de fuego y armas que tendrá la GN. Hasta ahora se supone que será la misma de la policía federal y de la Gendarmería, por lo que la convocatoria a las fuerzas armadas en labores de apoyo a la Guardia Nacional seguirá como hasta ahora. Sólo el ejército tiene logística, armas y capacidad de guerra que no tendrá la Guardia.

El problema con la inseguridad no radica en la violación de los derechos humanos, sino en el ejercicio de la violencia de los delincuentes. El juicio contra Joaquín *El Chapo* Guzmán en Nueva York reveló la alta criminalidad de los delincuentes, superior a la de las policías federales y de manera superior a las estatales y municipales.

Asimismo, el nuevo Quinto Transitorio logra superar el falso debate sobre la *militarización* de la seguridad pública. Una militarización supone la ocupación del Estado por los intereses militares, pero la estrategia de seguridad —con sus limitaciones y equivocaciones— siempre se ha ajustado a la dinámica legal de atrapar delincuentes y presentarlos ante los tribunales legales, salvo en aquellos enfrentamientos violentos que termina con delincuentes muertos. Aún en esta última circunstancia, los casos denunciados como abusos de fuerza han estado litigados en tribunales militares y civiles en última instancia.

Lo que viene ahora no es sólo la organización administrativa y de reclutamiento y de integración de fuerzas policiacas con policías militares y navales, sino el entrenamiento *vis a vis* el crimen organizado/desorganizado federal y la descomposición violenta de las bandas. La lucha por territorios y el avance de algunos grupos han llevado la violencia criminal masiva a ciudades como Cancún, Los Cabos, Ciudad de México, Estado de México y Puebla. La arrogancia del Cártel Jalisco Nueva Generación y la ostentación de sus efectivos, armas y violencia es superior a las de las policías federales y estatales y la Gendarmería.

Si en doce años el crimen organizado no disminuyó a pesar de la participación militar, entonces es utópico y hasta ingenuo suponer que la GN en cinco años tendrá un cuerpo operativo mayor a las bandas. Al nuevo cuerpo le hará falta dentro de cinco años una nueva fase de participación de tropas de combate militares y navales mucho más operativas que las policías castrenses.

Al final de cuentas, el debate se centró en el cuerpo policiaco principal, pero se soslayó la parte vital de todo proceso criminal: las policías estatales y municipales, los sectores de impartición de justicia, las cárceles y sobre todo las complicidades políticas con las bandas criminales. En el 2008 se firmó un Acuerdo de Seguridad que daba fechas precisas —de un año para profesionalizar policías, ministerios públicos, jueces, cárceles y políticos y funcionarios—, pero el incumplimiento no fue sólo por desidia sino por incapacidad, falta de recursos presupuestales y escasa decisión gubernamental en todos sus niveles.

La Guardia se aprobó, la institución avalada será menor a lo que se esperaba y el tiempo de victoria sobre el crimen organizado es utópico.

Agendas, alertas, actores

Cárteles principales

1. Cártel de Sinaloa
2. Cártel de Jalisco Nueva Generación
3. Cártel del Noreste
4. Cártel del Golfo
5. Guerreros Unidos
6. Los Zetas
7. Cártel de Tijuana
8. Cártel de Juárez
9. Caballeros Templarios
10. Cártel del Milenio
11. La Familia Michoacana
12. Los Beltrán Leyva
13. Los Negros
14. La Mano con Ojos
15. Cártel de Colima
16. Cártel Independiente de Acapulco
17. Huachicoleros.
18. Sembradores de marihuana y amapola.
19. Cártel de metanfetaminas.
20. Tráfico de opiáceos.

Otras bandas criminales, a veces articuladas a otras mayores o a veces grupos sin interconexión:

- Contrabandistas.
- Narcomenudeo.
- Prostitución.
- Piratería.
- Vendedores ambulantes.
- Asaltantes de micros.
- Ladrones callejeros.
- Ladrones de automóviles.
- Robo de casas habitación.
- Robo de vehículos de mercancías.
- Trata de blancas.
- Cobro de protección en comercios.
- Secuestro.
- Extorsión.
- Asaltantes de cuentahabientes
- Secuestro exprés.
- Corrupción de policías preventivos.
- Vendedores de gasolina en camionetas.
- Controladores de zonas policiacas.
- Traficantes de armas.
- *Polleros* rumbo a los Estados Unidos.
- Funcionarios extorsionadores.
- Bandas de criminales-ministerios públicos-jueces.
- Escoltas de delincuentes.

Directorio

Mtro. Carlos Ramírez
 Presidente y Director General
carlosramirez@hotmai.com

Lic. José Luis Rojas
 Coordinador General Editorial
joselrojas@hotmai.com

Mtro. Carlos Loeza Manzanero
 Coordinador de Análisis Económico

Mauricio Montes de Oca
 Relaciones Institucionales y ventas
seguridadestrategicamx@gmail.com

LDG. Alejandra Sánchez Aragón
 Diseño

Lic. Armando Reyes Viguera
 Director editorial
armando.reyesviguera@gmail.com

Dr. Rafael Abascal y Macías
 Coordinador de Análisis Político

Armando López
 Redacción

Raúl Urbina
 Documentación, archivo.
raulzpress82@gmail.com

Ana Karina Sánchez López
 Coordinadora de la Presidencia
anakarinasl08@gmail.com

Zona Zero, publicación quincenal del Centro de Estudios Económicos, Políticos y de Seguridad. Es una publicación de Seguridad y Defensa.

Editor responsable: Carlos Javier Ramírez Hernández. Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores. Oficinas: Cerro Tuera 49, Col. Oxtopolco Universidad, C. P. 04318, Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, México.
seguridadydefensa.mx