

# La Guardia Nacional civil: un balance al corte

Lilian Chapa Koloffon (<https://seguridad.nexos.com.mx/author/lilian-chapa-koloffon/>) y Fabián R. Gómez (<https://seguridad.nexos.com.mx/author/fabian-r-gomez/>)

Febrero 25, 2019

El senado de la república nos regaló un cierre cardiaco. Por unanimidad, acordó modificar aspectos torales del proyecto de decreto que modificará la Constitución en materia de seguridad para, entre otras cosas, crear la Guardia Nacional que pide el presidente López Obrador como parte de su estrategia de seguridad. Después de semanas de intensas discusiones en el terreno técnico y en el político sobre los riesgos de darle un papel protagónico a las Fuerzas Armadas en seguridad pública, salió humo blanco. Es poco probable que la Cámara de Diputados realice modificaciones, con lo que el dictamen que salió del Senado sería aprobado y turnado a las 32 legislaturas de las entidades federativas.

La oposición en el senado y Morena, el partido del presidente, celebraron. Buena parte de los especialistas y académicos críticos de la propuesta original, avalaron lo aprobado. Horas después, el titular del poder ejecutivo se dijo satisfecho. Esto no quiere decir que el dictamen no genere reserva alguna, pero, en el balance, se observa como la alternativa que la mayoría puede transitar. ¿Cómo pasamos de la confrontación a los festejos?

En este análisis exponemos factores que, consideramos, hicieron de esta propuesta un dictamen bien recibido desde posiciones que parecían irreconciliables, así como sus implicaciones para la política de seguridad. Por último, abordaremos algunas cuestiones que no resultan obvias de la lectura del dictamen.



Ilustración: Patricio Betteo

## **La Guardia Nacional será una policía (civil) nacional, no una nueva fuerza armada**

La reforma coloca a la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública y de carácter civil, adscrita a la secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

Además, establece el concepto de doctrina policial como eje de formación para todas las instituciones de seguridad pública, descartando también la formación militar. Se acordó también que los elementos de la GN no podrán encontrarse en servicio activo de la Fuerza Armada permanente, por lo que los policías militares o navales que deseen integrarse a esta corporación deberán solicitar su baja o licencia ilimitada. Conservarán su rango y prestaciones —reto considerable de diseño institucional para la ley orgánica de la institución, sin perder antigüedad o derechos adquiridos en caso de regresar a su institución de origen.

## **Fuerzas Armadas en seguridad pública: el solicitado límite temporal para el retiro**

Existe un consenso respaldado en la Constitución en torno a que al Ejército y a la Marina no le corresponden tareas de seguridad pública. Sin embargo, también lo hay respecto a que en ciertas zonas del país, la amenaza que representan algunos grupos delictivos – impulsados por la corrupción y poder de fuego– adquirió una escala que rebasó la esfera de la seguridad pública, o que aún perteneciendo a ésta, superó a las instituciones civiles abandonadas por gobiernos estatales y municipales negligentes. De aquí se desprende que hasta las voces más críticas contra la *militarización* de la seguridad pública reconocen que el retiro de las fuerzas castrenses debía ser gradual, mientras ocurría el fortalecimiento de las fuerzas civiles de seguridad. Por ello, aunque el regreso de los militares a los cuarteles no ocurrirá antes de un lustro, para muchos resulta suficiente que el senado establezca por fin un límite temporal a sus labores en seguridad pública.

## **¿Qué pasará con el mando?**

El cuarto transitorio es claro. Como señalamos en la primera conclusión, los integrantes de la GN no pueden ser miembros en activo de la Fuerza Armada permanente, incluyendo a su mando superior, cuya designación corresponderá al jefe del ejecutivo federal. Además de un civil, eso sí, el presidente podría optar por nombrar a un militar en retiro, con licencia ilimitada o que haya causado baja de la institución castrense.

## ¿Crecerá a la velocidad que espera el presidente?

El argumento de la urgencia para contar con elementos suficientes para enfrentar el problema de seguridad ha sido de los más utilizados por López Obrador y legisladores de su partido a lo largo del proceso. Sin embargo, hay que considerar que al tratarse de una institución de seguridad pública, el personal que se integre a la Guardia Nacional deberá cumplir con requisitos de certificación establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que hoy implican filtros como las evaluaciones de control de confianza. En un buen escenario, la mitad de quienes los presentan resultan aptos, lo que dificulta el reclutamiento en todas las corporaciones policiales del país. El mismo reto que tuvo frente a sí la Policía Federal lo enfrentaría la Guardia Nacional. Y si no se recluta personal a la velocidad deseada, es posible que la dependencia en la Fuerza Armada permanente no disminuya.

## Y a todo esto, ¿para qué una reforma constitucional?

El presidente pidió una Guardia Nacional, cuerpo que ya estaba prevista en la Constitución, pero con un carácter distinto al deseado: una especie de reserva para la defensa del federalismo y la soberanía nacional. Mantener el nombre de este cuerpo requería, entonces, de modificaciones para convertirla en una policía con fines de seguridad pública. De paso, se establecería por primera vez los fines de esta función a cargo de la federación, estados y municipios: salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

Sin embargo, quizá el cambio más importante —y el más importante para el presidente— es el artículo transitorio que constitucionaliza que el presidente pueda disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública por los próximos cinco años. El proyecto de los senadores observa los criterios establecidos por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado contra el Estado mexicano al determinar que dicha participación debe ser extraordinaria, regulada

mexicano, al determinar que dicha participación debe ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Será indispensable que las leyes secundarias especifiquen los mecanismos para que todos estos criterios se concreten en los hechos.

\* \* \*

Si esta nueva corporación logrará ser un factor definitorio para la reducción del delito y la violencia en México en los meses y años venideros, es otra historia. El personal y los insumos cuentan, sí, pero disminuir estos problemas de manera sostenida por medio de la acción policial depende de estrategias acertadas en el terreno, a nivel de calle.

Por otro lado, este objetivo compartido no podrá ocurrir sin la contribución que en su ámbito hagan las policías municipales y estatales. Aunque el reto no es menor, parece ser que la reforma policial se posicionó como acción urgente para lograr la pacificación. En este sentido, el artículo Séptimo transitorio sienta las bases para el fortalecimiento en número y capacidades institucionales de las corporaciones policiales de dichos niveles de gobierno, una de las principales demandas de los críticos de la propuesta original.

Por lo pronto, para el registro queda que, aún con cálculos políticos de por medio, el sector de especialistas, académicos y activistas lograron posicionar alternativas a un Legislativo que, dispuesto a escuchar, podría transformar a las instituciones de seguridad pública, al menos por lo que resta del sexenio. Se trata, sin embargo, de una carrera de resistencia; no de velocidad.

### **Lilian Chapa Koloffon**

Analista de políticas de seguridad y editora de este espacio. Ha sido consultora en materia de seguridad y justicia en México, Honduras y Colombia.

### **Fabián R. Gómez**

Abogado, politólogo, maestro en seguridad pública y especialista en seguridad nacional. Es ex oficial de la Armada de México y exfuncionario en inteligencia.

Fe de erratas: en una versión preliminar del dictamen finalmente aprobado por el Senado de la República, el Artículo Cuarto transitorio estipulaba el “no encontrarse en servicio activo en la Fuerza Armada permanente” entre los requisitos que deberán cumplir los integrantes de la Guardia Nacional. Parte de este análisis se basó en tal versión del mismo. La versión aprobada no incluyó este requerimiento.